

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EFFORT FISCAL

du Grand Duché de Luxembourg

AU LENDEMAIN DE LA GUERRE 1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 25 Novembre 1922, à 3 heures 1/2

PAR

Jean de SUSINI

Président : M. HITIER, Professeur

Suffragants : } M. ALLIX, Professeur
 } M. NOGARO, Professeur

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13.

1922

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'EFFORT FISCAL

du Grand Duché de Luxembourg

AU LENDEMAIN DE LA GUERRE 1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 25 Novembre 1922, à 3 heures 1/2

PAR

Jean de SUSINI

Président : M. HITIER, Professeur

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. ALLIX, Professeur} \\ \text{M. NOGARO, Professeur} \end{array} \right.$



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1922

INTRODUCTION

Au lendemain d'une catastrophe sans précédent dans les annales de l'histoire du monde, se posent de graves problèmes à la fois d'ordre politique, économique et financier, problèmes dont la résolution doit être rapide si l'on veut éviter la ruine complète et définitive des puissances belligérantes ou neutres. Les conceptions classiques d'avant-guerre subiront échecs sur échecs ; les procédés normaux d'administration en général, ceux d'administration financière en particulier, se trouveront notoirement insuffisants. La guerre, grande consommatrice de vies et de richesses, en dégradant la capacité productrice des pays, en dilapidant avec une prodigalité sans pareille les stocks accumulés par des siècles de labeur, a brutalement mis le monde entier devant une tâche future à accomplir, tâche ardue et difficile et, qui sait, peut-être insurmontable.

La restauration de toutes ces ruines appellera ici une refonte totale et rapide d'une législation qui, dans le passé, avait pourtant fait ses preuves ; là une adaptation nouvelle ou une utilisation plus rationnelle de toutes les

ressources nationales ; ailleurs enfin, la transformation ou la création de toutes pièces, d'organismes destinés à assurer une santé meilleure, sinon complète, aux nations contaminées par la guerre. Le vent est aux réformes profondes, aux amputations douloureuses, mais nécessaires et salutaires.

Pendant la guerre, du fait des exigences impérieuses en matériel de toutes les espèces, en denrées apportées de tous les pays du globe, en présence d'une production nationale réduite, insuffisante à assurer les besoins de la consommation, l'inflation fiduciaire règnera en maîtresse souveraine ; la « planche aux assignats » fonctionnera sans relâche ; l'or disparaîtra, et pour longtemps, de la circulation.

Il faut acheter à l'extérieur, à la fois aux neutres et aux alliés, et chose plus grave, il faut acheter à n'importe quel prix. Au fait, affirment les belligérants, le vaincu ne doit-il pas tout payer ? Sans songer, les malheureux, qu'il est une limite à toutes choses ; que leur politique de dilapidation, non seulement les conduira à la ruine, mais risquera d'y entraîner les nations qui ne sont dans le conflit mondial que d'impuissantes spectatrices. Le Grand Duché de Luxembourg sera le seul des neutres qui ne prendra aucune part à la guerre, ni directe ni indirecte. Et pourtant combien difficile sera sa situation au lendemain de l'armistice.

Dissipation et gaspillage sont la norme ; les dépenses augmentent avec une rapidité foudroyante alors que les

recettes non seulement ne se stabilisent pas, mais diminuent ; la mobilisation portera à la frontière la quasi-totalité de l'élite de la nation ; la désorganisation des services financiers, des organes de perception en particulier, ne sera plus qu'un incident, mais un incident sérieux de cette perturbation générale qui frappe et paralyse la vie des peuples.

Physiquement à bout de souffle, moralement et financièrement épuisés, les belligérants s'imposeront une trêve. Alors que cesse cette dilapidation irréparable des vies humaines, les Pouvoirs Publics débarrassés de l'horrible cauchemar qu'est la guerre, inquiets d'une hydropisie budgétaire qui menace dangereusement l'économie du pays tout entier, vont chercher par quels moyens appropriés aux circonstances, par quel procédé de grande chirurgie il leur sera possible de rétablir cet inquiétant déséquilibre : « Pour remettre sur pieds notre système fiscal, diront-ils, une seule solution, un seul remède : après la conscription des hommes, la conscription du capital sous toutes ses formes. »

La nécessité impérieuse d'un effort financier, se localisant aux puissances intervenues dans ce formidable conflit, apparaîtrait comme une conséquence normale de la guerre, donc aisément admissible. Rien de plus naturel en effet que ces nations subissent des besoins supérieurs à leurs voisins neutres. A la réflexion, il apparaît comme profondément injuste que des nations n'ayant pris aucune part à la lutte puissent en subir les atteintes

directes ou indirectes ; la logique demanderait qu'entre les belligérants et les neutres existât une cloison suffisamment étanche isolant les uns et les autres.

Or, pratiquement, il n'en est pas ainsi ; entre toutes les nations une solidarité internationale ignore les frontières qu'elles soient naturelles ou conventionnelles. Aucune nation, si développée et si civilisée soit-elle, ne se suffit à elle-même ; toutes sont économiquement tributaires les unes des autres et ce n'est pas toujours un mal. Nous pensons, en effet, qu'il y a lieu d'appliquer aux nations comme aux individus les principes bienfaisants de la division du travail. Et s'il est vrai que des nations renferment en elles-mêmes des aptitudes très diverses, qu'il convient de développer en raison des besoins à satisfaire, il nous apparaît, comme un axiome, que ce phénomène d'interdépendance soit le plus efficace des remèdes aux conflits de l'avenir. En un mot, faire du protectionnisme intégral, c'est à n'en point douter, préparer la guerre.

Certes, un développement parallèle et harmonieux de toutes les branches de la production est pour un pays une condition de sécurité, de richesse et de prospérité ; mais nous ne le croyons pas à la possibilité d'une unité économique aussi complète que l'unité politique ; qu'une guerre survienne : automatiquement, infailliblement, en vertu d'un phénomène normal de répercussion la maladie des uns gagnera les autres.

Il ne paraît donc pas possible d'éviter que l'économie

d'une nation, malgré une neutralité protectrice garantie par ses voisins, résolue à tout prix à ignorer la guerre, ne soit affectée plus ou moins profondément par un cataclysme quasi-mondial comme celui de la dernière guerre. Impossible pour elle de s'isoler, d'élever des barrières douanières contre les produits et les idées de l'extérieur ; incapable de se suffire à elle-même, elle devra demander à l'étranger les denrées de première nécessité qui lui font défaut. Et cet étranger, lui-même gros consommateur, cherchera dans ses exportations à réaliser une bonne affaire. Plus de sentiment et la conséquence immédiate va se manifester sur les budgets à venir. Cette situation est celle du Grand Duché et il faut reconnaître qu'elle a été bien différente de celle des autres pays neutres. Ici la Hollande, là la Suisse, malgré les milliards de dépenses que leur impose la mobilisation de leur armée ont commercé et même activement commercé ; le droit international, en dehors de quelques exceptions, ne s'oppose pas à la liberté des transactions entre les belligérants et les neutres. N'est-ce pas par l'intermédiaire des neutres que s'opèrent les échanges entre belligérants ? Ici, transactions intérieures intenses et actives, là, transactions extérieures nombreuses et profitables : c'est l'âge d'or que la Hollande et la Suisse connaissent.

Le Grand Duché de Luxembourg au contraire, malgré une neutralité solennellement garantie, s'est vu, du fait de l'invasion allemande, imposer des charges énormes, inconnues des autres neutres. Ce petit peuple « vaillant

et laborieux, fier de son passé » heureux de son indépendance et résolu à la maintenir à tout prix, d'une population sensiblement égale à celle d'une ville française moyenne, d'une superficie à peu près égale à celle d'un département français, encadré de toutes parts de puissances en guerre, devait voir s'ouvrir devant lui l'ère des privations et des sacrifices. A lui seul furent posés, des problèmes aussi importants, aussi variés et aussi complexes que ceux qui furent posés aux nations ayant mené la lutte.

Du Grand Duché qui s'était vu « à deux doigts de sa perte » on aurait pu penser ce que l'on pensait déjà de tous ces petits états appelés à disparaître, que provisoirement on tolérât comme des états intercalaires, des états donnant l'illusion qu'ils avaient une nationalité propre, leur assurant une certaine vie, mais qui dans la réalité ne pourrait jamais exister qu'en gravitant autour d'un état directeur plus puissant.

Soucieux de son avenir, plus que jamais décidé « à rester ce qu'il était » le Grand Duché s'est résolument engagé dans la voie de la restauration financière. Ses recettes d'avant-guerre suffisent à peine à équilibrer le 1/5 des dépenses nécessaires d'après-guerre d'une part ; l'obligation de faire une fiscalité en harmonie avec l'évolution sociale d'autre part, ont poussé le Grand Duché vers la réalisation d'un effort fiscal, frère du nôtre, toutes proportions gardées.

C'est cet effort que nous voudrions saisir et étudier.

Puisse notre modeste travail mieux faire connaître et apprécier l'héroïsme soutenu de notre si vaillant petit voisin. Nous remercions M. Neyens, son ministre des Finances, pour le précieux concours qu'il nous a si spontanément et si gracieusement offert. Nos remerciements vont également à M. Mollard, ministre de France à Luxembourg ainsi qu'à M. Ginsbach, bibliothécaire du gouvernement et du Conseil d'Etat.

Fontainebleau, 1^{er} janvier 1922.

CHAPITRE I

Formation historique du Grand-Duché de Luxembourg.

La neutralité perpétuelle et le traité de garantie de 1867 ; ses conséquences au point de vue économique, politique et financier.

Il a été dit avec juste raison qu'un état avait les finances de sa politique. Organisation et régime financiers ne sont que des paragraphes de son droit public tout entier ; de ce dernier ils subissent les influences salutaires ou néfastes. De même qu'une anarchie permanente ou occasionnelle provoque toujours une désorganisation totale ou partielle de la vie, sous tous ses aspects ; de même une administration sage, coordonnée et réfléchie, une politique extérieure à la fois ferme et prudente, exercent sur ses destinées une bienfaisante action.

★★

De constitution autonome relativement récente, situé sur la rive gauche du Rhin, de tous temps exposé aux

incursions germaniques, il ne semble pas inutile de relater brièvement toutes les tribulations dont fut témoin le sol luxembourgeois.

Déjà sous les Césars la domination romaine avait laissé des traces profondes de son merveilleux passage. Un savant belge, M. Northomb, n'a-t-il pas écrit que dans le Luxembourg le sol au lieu de cailloux « semblait produire des monnaies à l'effigie de César ? »

Au III^e siècle de notre ère, l'invasion barbare mit un terme à cette prospérité naissante. Prédestiné, par sa situation géographique, à subir le passage des hordes sauvages, le Luxembourg fut successivement envahi et ravagé par les Francs, les Suaves et les Alamans. Attila et ses barbares le traversèrent pour se rendre dans les champs catalauniques où « l'attendait le Destin ».

En 1354, le favori de Charlemagne et de Pépin d'Héristal fut érigé en duché par l'empereur Charles IV; il devint par la suite propriété pleine et entière de la maison de Bourgogne.

C'est à compter de cette époque que le Luxembourg suit les destinées changeantes de sa maison souveraine; de 1467 à la Révolution française, plus que par le passé, il deviendra le champ clos dans lequel se dérouleront et se décideront les luttes opiniâtres de ses puissants et belliqueux voisins.

Certes, au cours de toute cette période, la prospérité du Luxembourg progresse, mais progresse lentement; les guerres nombreuses auxquelles il fut obligé de prendre

une part indirecte (comme de nos jours, d'ailleurs), les changements de dynastie, qu'accompagnaient quelquefois le trouble et la violence, paralysèrent momentanément son essor. Cependant, sous le sage et doux gouvernement des princes de la maison de Hasbourg, cette prospérité un moment ralentie et troublée s'accrut sans cesse ; sous Marie-Thérèse en particulier, il y eut, disait-on, des paysans assez riches pour labourer « avec un soc d'argent ». Naïve image de l'époque, rayon lumineux qui montrent quel trésor inépuisable d'énergie et de ressources ce vaillant petit peuple a toujours renfermé.

C'est avec la Révolution française, à proprement parler, que commence l'histoire nationale du Grand Duché : il connaîtra les heures les plus sombres au cours de sa précaire existence. Avec 1793, c'est la période des guerres ininterrompues, de l'instabilité des dynasties au pouvoir, c'est le régime des aléas, de l'incertain que cristallisera le traité de Londres de 1867.

Un décret de Vendémiaire an IV réunissait le Luxembourg à la République française. L'ancien département des forêts participe à nos succès et à nos revers ; la campagne de 1813 entraîne l'invasion de son territoire ; pendant de longues années le Grand Duché va sentir peser sur sa dignité nationale la lourde botte prussienne.

Qu'il n'ait conservé de toutes nos gloires militaires, auxquelles nous l'avions associé malgré lui, qu'un souve-

nir amer et lointain, soit ; mais il est de toute justice de reconnaître que le Grand Duché a largement bénéficié de toutes les dispositions libérales, à la fois bienfaisantes et équitables, que la Révolution substituait aux institutions de l'ancien régime. La loi du 3 Frimaire an IV en particulier, inspirée du grand principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques, institua l'impôt foncier; cet impôt, auquel le Grand Duché a tout d'abord demandé une part importante de ses revenus fiscaux, a été supprimé il n'y a pas très longtemps. Nous verrons dans un prochain chapitre combien cet impôt avait eu la vie dure.

★★

Le congrès de Vienne, échaffaudé sur la théorie des nationalités, morcelle et ampute un peu partout. Et le Luxembourg n'échappe pas à cette mutilation, pourtant réservée au vaincu. Une bande de terre de 50.000 hectares est attribuée à la Prusse. Et comme si une distinction honorifique avait le pouvoir de panser et de guérir une aussi abondante saignée, une blessure aussi profonde, la dignité grand-ducale fut octroyée au Luxembourg démembré. — Erreur grossière que d'assimiler une nation à un individu si valeureux, si méritant soit-il ! Par la suite, l'histoire nous apprendra que la proie était sans défense et avant tout particulièrement savoureuse.

**

L'art. 3 du traité du 31 mars 1815 entre les Alliés d'hier, aussi peu psychologues que les Alliés d'aujourd'hui, incorporait au royaume des Pays-Bas, en même temps que la Belgique, le pauvre Grand Duché. De son côté l'hydre prussienne, jalouse et insatiable, l'entraînait dans une situation économique voisine de la sujétion !

La séparation violente survenue en 1830 entre la Belgique et la Hollande, fait du Luxembourg, toujours placé sous la souveraineté des Pays-Bas, une redoutable forteresse que successivement convoiteront la France et la Prusse. Un scrupule les retient et pour diminuer l'importance du prochain rapt en préparation ne conviendrait-il pas d'en diminuer la valeur ? Le traité de Londres dit des « 24 articles » ne laisse au Grand Duché qu'une population de 170.000 habitants répartis sur une surface de 250.000 hectares, en même temps qu'il sanctionne, après l'avoir reconnu, la souveraineté de la Hollande sur le Grand Duché.

Il nous paraît utile d'ouvrir une parenthèse au sujet de la dette hollandaise, règlement consécutif à la scission entre la Hollande et la Belgique.

Avant le traité de Londres de 1839, Hollande, Belgique et Grand Duché vivaient sous un régime de communauté complète. A la liquidation inévitable de ce « ménage mal assorti » quelle serait la part faite au Luxembourg ? Alors, que de propos délibéré on l'avait toujours

tenu en dehors du partage de l'actif, la logique voulait qu'il fut tenu à l'écart du passif. — Posé en 1839, la question de la dette luxembourgeoise ne devait être définitivement liquidée qu'en 1880.

A combien fut fixée la quote-part mise à la charge du Grand Duché ? Compte tenu de sa superficie et du chiffre de sa population, il fut décidé que sa dette s'élèverait à 4.168.000 de florins, soit approximativement à 25 florins par habitant (50 francs de notre monnaie). Cette décision profondément injuste fut par la suite l'objet des sarcasmes de l'opposition. Pendant 40 ans, à chaque discussion du budget, il fut question de ce « vieux bidet », tellement vieux, « qu'on n'aurait jamais dû le faire sortir de l'écurie ». La dette fut, du reste, réglée indirectement par voie de compensation

★★

Toutes ces convulsions, plus violentes les unes que les autres, ne sont pas sans altérer profondément les assises premières sur lesquelles repose l'économie d'un pays quel qu'il soit. A toute période de troubles et d'instabilité gouvernementale, correspond inévitablement une diminution des forces créatrices et productrices du pays. Ses finances s'en ressentent et la guérison de ces blessures est lente, d'autant plus lente qu'il s'agit d'un pays à ressources limitées. Tel fut le cas du Grand Duché.

Si le traité de 1839 avait porté un coup, sinon fatal,

du moins dangereux à son existence territoriale, la vieille Confédération Germanique l'avait englobé économiquement, sans discussion préliminaire possible. L'orientation nouvelle des destinées prussiennes devait entraîner dans cette évolution celle du Grand Duché. — Après Sadowa, à la Confédération Germanique, se substituait la confédération des Etats du Nord et le Grand Duché fut économiquement annexé. On ne saurait nier ici les nombreux avantages matériels que le Grand Duché devait retirer de ce rattachement, rattachement rendu d'autant plus possible, qu'un vague lien d'union personnelle le rattachait à la Hollande : cette union, disons-le, ne fut jamais bien intime.

A la veille de 1870 ce petit pays, qui cependant d'après Bismarck, « ne valait pas les quatre fers d'un chien » était l'objet des brûlantes convoitises — que rien ne justifiait, d'ailleurs — de ses deux plus puissants voisins. Une conférence de 1867 avait envisagé l'éventualité de l'évacuation de la garnison prussienne, occupant la forteresse de Luxembourg. Le traité du 11 mars 1867 mit fin au régime provisoire sur lequel le Grand Duché avait vécu pendant plus de 70 ans. Sa neutralité perpétuelle fut enfin reconnue.

Pour l'époque ce fut un heureux présage ; le Grand Duché allait enfin en toute confiance s'adonner à sa propre restauration avec une activité inlassable qui ne se démentirait pas un seul instant. Son indépendance était consacrée, son autonomie entière, sa liberté commerciale

à jamais assurée. Plus de botte prussienne ! Donc plus de garnison étrangère ! Pour le maintien du bon ordre, le roi Grand-Duc entretiendrait les troupes nécessaires, en s'inspirant, bien entendu, de sa situation de neutre désarmé ; on le voulait surtout et avant tout, impuissant. Heureux pays où l'on ignorerait le poids accablant des charges militaires, des budgets de guerre et du dispendieux cortège qui leur fait suite. Une loi de 1881 en décidant qu'il n'y aurait pas d'armée permanente, fixait à 200 le nombre des volontaires à entretenir.

Au point de vue budgétaire la mesure a son importance ; importance d'autant plus grande que la neutralité purement bienveillante doit s'opposer en cas de conflit, par la force, à l'invasion de son territoire par un voisin peu scrupuleux. C'est le cas de la valeureuse Belgique, ce fut presque le cas de la Suisse, menacée par l'Allemagne. Ce souci légitime de la défense se traduit invariablement par de gros frais. C'est ainsi que pour l'entretien des troupes à ses frontières, la Suisse a grevé son budget de plus de 2 milliards. Tel ne fut pas le cas du Luxembourg, trop rapidement envahi avant la déclaration de guerre, pour lui permettre d'organiser une résistance sur un point quelconque de son territoire.

*
* *

Théoriquement, aucune prescription du droit international ne s'oppose à la conclusion d'un traité d'alliance

économique par une nation neutre. Depuis 1842, un traité économique avait fait du Grand Duché le tributaire de l'Allemagne ; nul doute que l'influence du Zollverein n'ait par la suite dépassé le cadre de l'union douanière proprement dite. Un traité entre deux Etats, dont l'un est supérieur à l'autre, tend à affecter par son influence progressive et insensible, mais certaine, la vie nationale de celui économiquement moins développé, ce qui ne veut pas dire un état inférieur ! Du fait de cette union s'établissent des rapports journaliers, vagues peut-être, mais généralement cordiaux ; puis un courant de sympathie se manifeste ; de là à subir l'influence prépondérante du frère aîné il n'y a qu'un pas et cet espace est rapidement franchi : bientôt une communion étroite d'intérêts fera de tous les Etats de l'union une masse compacte, un tout inséparable. Qu'une guerre survienne affectant l'un d'entre eux : automatiquement les effets du mal se généralisent et c'est l'économie entière des Etats qui en souffre ; ce sera la période des grands bouleversements, prélude inévitable des grandes catastrophes : ce sera le cas du Grand Duché, tributaire de l'Allemagne.

Il a été reconnu, sans contestation sérieuse, que l'influence du Zollverein sur le Luxembourg fut essentiellement salubre. La vie du pays s'en est trouvée totalement modifiée ; des industries nouvelles se sont créées, absorbant tous les capitaux disponibles, aussi bien en Allemagne que dans le Grand Duché. Des débouchés nouveaux, nombreux et variés se sont offerts à cette indus-

trie naissante, toujours désireuse de progrès. Or, toute impulsion vigoureuse, imprimée à l'industrie et au commerce d'un pays, cela se conçoit sans peine, a d'heureuses répercussions sur les finances de la Nation.

Malheureusement, cette influence économique se double d'une autre influence d'ordre politique touchant de près, altérant peut-être, les droits de la Souveraineté. S'inspirant dans des cas, subissant dans d'autres, les principes tutélaires de la législation allemande, le Grand Duché à partir de 1850 n'applique plus la loi sur le colportage ; à l'instar des Etats allemands la législation sur le sel est entièrement refondue ; enfin, la loi de 1896 sur l'imposition des eaux-de-vie fut votée à la suite d'une pression du gouvernement allemand.

Et cette domination indirecte, voire occulte, n'est pas temporaire. Le caractère essentiel d'un traité de commerce est avant tout dans sa longue durée, de part et d'autre logiquement espérée. Or cette qualité ne manquait pas au Zollverein. Le traité du 11 juin 1872 en concédant à la Prusse l'exploitation de ses chemins de fer pendant 40 ans — grave atteinte portée à l'indépendance politique d'un peuple — prorogeait implicitement la durée de l'union douanière jusqu'en 1912. Sans la guerre, déchaînée par l'Allemagne, le Grand Duché serait encore sous la tutelle du Zollverein dénoncé, il est vrai, au lendemain de l'armistice.

Une question se pose et s'impose.

Est-il possible que le Luxembourg se suffise à lui-même ? Peut-on envisager pour cet Etat une autonomie aussi complète que celle de la Suisse, par exemple ? Nous ne le pensons pas, en raison de sa situation géographique d'abord, des ressources limitées de son sol et de l'exiguïté de son territoire ensuite. Son incorporation économique à un autre Etat est une nécessité inéluctable ; ses dirigeants ont été amenés après la guerre à solliciter la conclusion d'un traité économique avec la Belgique. Nous n'avons pas perdu en France le souvenir ému de ces manifestations parlementaires, où le patriotisme éclairé de quelques élus s'était imposé comme tâche principale la tutelle du Grand Duché, une tutelle essentiellement généreuse s'inspirant avant tout de la noble préoccupation du respect de l'indépendance de son pupille. Malgré la majorité que le plébiscite lui donnait, la France s'est désistée. C'est alors vers la glorieuse et vaillante nation Belge que le Grand Duché s'est tourné : l'union économique des deux Etats est un fait accompli depuis le 1^{er} avril 1922.

La conclusion d'un traité de commerce, si avantageux soit-il, ne suffit pas par lui-même à aplanir toutes les difficultés, qu'une guerre comme la dernière, a léguées à l'avenir. Pour le Grand Duché ce lourd héritage peut paraître au-dessus de ses forces.

D'entre toutes ces calamités le déséquilibre financier

nous apparaît comme le plus inquiétant. Les caisses du Trésor public sont vides; de lourds impôts en perspective pour le contribuable appellent une refonte fiscale à peu près complète; et cette pénible nécessité impose des mesures appropriées pour la sauvegarde du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Par sa situation géographique, le Grand Duché est en face d'une tâche particulièrement délicate; son industrie jeune, il est vrai, mais vigoureuse et progressive, doit être protégée contre la concurrence voisine. Dépourvu de frontières naturelles, nœud important de voies ferrées, pour reconstituer des stocks épuisés par une guerre où il n'était pas partie, le Grand Duché est en droit d'espérer, de ses voisins, une protection suffisante à l'abri de laquelle il pourra se reconstituer.

Gros producteur agricole, compte tenu de sa population et de sa superficie, le Grand Duché ne peut pas se suffire à lui-même, avons-nous remarqué. Les grosses fortunes, de même que les grandes propriétés y sont inconnues; son sol, le plateau Ardennais en particulier qui, il y a quarante ans, ne produisait qu'une « végétation rare et rabougrie » donne aujourd'hui, grâce au progrès de la science agronomique, une abondante récolte en betterave et pomme de terre; par contre, la culture du blé y est presque inconnue et le problème du pain a toujours été pour le Grand Duché une véritable préoccupation.

Isolé, en conflit heureusement hypothétique, avec ses

voisins dont il est le tributaire, le Grand Duché est à leur merci sans pouvoir esquisser la moindre défense. Sa neutralité est donc commandée par la raison et si cette neutralité est une condition primordiale de sa prospérité il faut avant tout qu'elle ne soit pas une illusion : sans elle, ici, plus que partout ailleurs, point de salut.

CHAPITRE II

Situation du Grand-Duché avant-guerre. — Solidarité des points de vue économique et financier. — Procédure du vote des lois en général. — Un point de comparaison : le budget de 1913. — Classification des impôts et principes généraux de législation fiscale en vigueur ; résultats obtenus. Part respective demandée à l'impôt direct et à l'impôt indirect dans les budgets d'avant-guerre. — La réforme fiscale et la loi du 8 juillet 1913.

« Le Grand Duché de Luxembourg jouissait avant la guerre d'une grande prospérité naturelle et sa situation financière était de nature à lui valoir l'envie des autres peuples. Il n'était écrasé ni par le fardeau d'une lourde dette publique, ni par les charges énormes d'un budget de guerre ou de la marine » (1).

Pas de service militaire, un corps de volontaires de deux cents hommes — l'effectif réduit d'une compagnie d'infanterie française — suffisait au maintien de l'ordre

(1) NEYENS : *La situation financière et monétaire du Grand-Duché de Luxembourg.*

public ; une « population hostile à toute tendance subversive » (1), laborieuse et par définition pacifique, travaillait à la grandeur du pays.

Quelle était sa dette Publique consolidée ?

Insignifiante. La politique, si critiquée de l'emprunt, n'avait été avant-guerre qu'une bienheureuse exception. Un seul emprunt — celui de 1893 — d'un montant total de 12 millions, sur lequel il en restait encore 9 à amortir sur une assez longue période (40 ans), représentait toute sa dette consolidée ; à cette dernière il convenait d'ajouter une dette flottante évaluée à 5 millions qui représentait les sommes demandées à l'épargne publique pour la construction et le développement des voies ferrées luxembourgeoises.

L'amortissement de ces 14 millions avait été judicieusement conçu. Le Luxembourg avait toujours été un gros propriétaire minier ; renonçant au faire-valoir direct il en avait concédé l'exploitation à des sociétés industrielles, moyennant le paiement d'une redevance annuelle proportionnelle aux bénéfices réalisés. Ces concessions, octroyées pour des périodes relativement courtes, étaient à tarifs variables ; l'excédent des sommes disponibles après amortissement d'un chiffre de la dette annuellement fixé, était affecté à la construction de voies ferrées nouvelles. C'était là, il faut en convenir, un véritable placement, d'une conception particulièrement heureuse à

(1) NEYENS : déjà cité.

laquelle il convient de rendre hommage et de laquelle nous devrions, au besoin, nous inspirer.

« Ce petit coin de terre sur lequel la nature par une
« véritable profusion de ses richesses fait alterner les
« vallées agrestes de l'Alzette et les coteaux viticoles de
« la Moselle avec les versants escarpés des Ardennes et
« les collines moutonnantes du bassin minier, l'activité
« inlassable d'un peuple vaillant et intelligent battait son
« plein. Une puissante industrie métallurgique et minière,
« inféodée au fameux trust des usines de Westphalie
« faisait du canton d'Esch le concurrent redoutable des
« usines de Briey et d'Homécourt ; une florissante indus-
« trie agricole déversait le trop plein de ses produits dans
« les villes voisines de la Lorraine, tandis que les crus
« de la Moselle luxembourgeoise prenaient le chemin de
« l'Allemagne » (1).

Telle était la situation du Luxembourg à la veille du grand drame qui devait endeuiller le monde.

Population, superficie, dette publique et budget, tout ici est modeste, fort modeste. Point de sarabande de milliards, point d'hydropisie budgétaire, point de banqueroute en perspective. Bien au contraire, une fiscalité

(1) NEYENS : déjà cité.

simple et saine, sinon à gros rendement, du moins suffisamment productrice pour permettre au pays de réaliser des économies ; c'est ainsi que les années qui précédèrent la guerre accusèrent des excédents de recettes.

1910 s'était soldé par un excédent budgétaire de 700.000 fr.

1911	—	—	375.000
1912	—	—	400.000
1913	—	—	283.000

Ces chiffres sont d'une éloquence particulièrement savoureuse ; ne sont-ils point l'indice irréfutable d'une conception financière remarquable, décidée à ne pas périr sous l'accumulation des dépenses ? Vigoureusement, le Grand Duché a toujours pratiqué, malgré ses ressources limitées, une politique de sévère économie. Le Conseil d'Etat dont l'avis est indispensable en matière législative a toujours considéré la compression des dépenses autrement que comme une manifestation purement platonique. Pas de « largesse testamentaire », pas de « surenchère électorale » mais une politique de compression à la fois rigoureuse et salutaire, tâche délicate et difficile s'il en fut. « Réduire les dépenses publiques ce n'est pas « rogner à des services qu'on laisse subsister, des crédits « indispensables, de façon à ce qu'ils cessent de pouvoir « fonctionner, sans cesser de coûter, ce n'est pas gaspiller sur les services du budget, c'est reviser tout le programme de politique intérieure et extérieure, tout le plan d'aménagement des fonctions de l'Etat, supprimer

« tous les services, même utiles, mais non indispensables : réduire en un mot l'ordinaire de l'État » (1).

« Du moment que nous ne parvenons pas à augmenter nos recettes, nous avons l'impérieux devoir de réduire nos dépenses. Faillir à cette règle c'est compromettre le crédit public et en même temps le crédit privé ; nous ne pouvons pas continuer à faire des dépenses sans nous soucier des moyens permettant d'y faire face.

« Il faut donc résolûment mettre un terme aux déficits pour que nous arrivions enfin à l'assainissement de nos finances publiques. A cet effet le Conseil propose la suppression pour l'exercice 1922 de tous les crédits inscrits aux n^{os} 10 à 18, 59 à 71 du chapitre des dépenses extraordinaires et émargés pour travaux neufs, etc... »

Tel fut un avis du Conseil d'Etat inséré dans le projet de loi du budget de 1922. Les mesures proposées sont radicales ; en raison des circonstances elles ne sont point blâmables.

★★

Ceci étant, il nous paraît utile d'indiquer, à titre purement documentaire du reste, quelle est dans le Grand Duché la procédure à mettre en action pour arriver au vote d'une loi.

(1) ALLIX : *Traité de législation financière française* (4^e édition page XX).

Tout d'abord, l'art. 29 de la Constitution du 17 octobre 1868, modifiée par la loi du 15 mars 1919, décide que l'emploi des langues allemande et française est facultatif ; l'usage n'en peut être limité. De telle sorte que pour suivre la discussion d'une loi, il est indispensable de connaître les deux langues.

Quant au mécanisme proprement dit du vote d'une loi il est le suivant .

Procédure normale d'une loi. — 1° L'avant-projet, qui est élaboré par les soins de l'administration, est d'abord soumis à l'examen du Conseil d'Etat ; 2° l'avis de ce corps est soumis, avec le projet, à la Grande Duchesse qui autorise le Gouvernement à présenter le projet à la Chambre des Députés ; 3° le dépôt a lieu en séance publique ; 4° le projet est ensuite discuté dans les sections de la Chambre, au plus tôt trois jours, — à moins que la Chambre n'en décide autrement, — après la distribution du projet imprimé aux membres de la Chambre ; 5° chaque section nomme deux rapporteurs que le président de la Chambre réunit en section centrale (qui comprend donc sept membres et varie pour chaque projet de loi).

La section centrale charge l'un de ses membres de faire un rapport à la Chambre réunie en séance publique ; 6° la Chambre discute d'abord le principe de la loi et ensuite les articles ; un premier vote a lieu article par article. Ceux-ci peuvent être divisés et amendés. Les amendements doivent être soumis à l'avis du Conseil

d'Etat avant d'être adoptés définitivement par la Chambre. Toutes les modifications apportées à un projet par la Chambre sont sujettes à un second vote ; 7° Il est procédé ensuite au vote sur l'ensemble de la loi et ce vote doit toujours avoir lieu par appel nominal et à haute voix ; 8° la Chambre se prononce enfin sur la dispense du second vote, prescrit par la Constitution. — Si la dispense est accordée, la question est également soumise au Conseil d'Etat. Au cas où celui-ci estime qu'il y a lieu à dispense du second vote, le projet adopté par la Chambre est immédiatement soumis à la Grande Duchesse. — Si la dispense n'est pas accordée, soit par la Chambre, soit par le Conseil d'Etat, il ne sera procédé au second vote qu'au plus tôt trois mois après le premier vote. La procédure est la même que pour ce dernier ; 9° les projets soumis à la Grande Duchesse doivent être publiés dans les six mois du vote de la Chambre. Si la Souveraine n'a pas fait connaître sa décision dans ce délai, le vote de la Chambre est comme non venu ; 10° la loi, contresignée par les membres du Gouvernement dont elle concerne le ressort, est ensuite publiée au *Mémorial*. Elle est obligatoire trois jours francs après sa publication, à moins qu'elle n'ait fixé un délai plus court ou plus long.

*
* *

Il nous faut un point de comparaison. Pour mesurer et ramener à sa juste valeur l'effort fiscal à étudier il nous

paraît indispensable de rechercher sinon en détail, du moins dans les grandes lignes, les directions essentielles qui présidèrent avant-guerre à l'élaboration des budgets. Cette étude ne doit pas se borner à la sèche énumération des recettes et des dépenses ; à notre avis la politique fiscale d'un état est quelque chose de vaste et de complexe ; à lui seul, le labyrinthe des chiffres risquerait de surprendre et d'égarer la meilleure bonne foi.

« Dans les états modernes, un budget bien fait con-
« dense en effet tous les renseignements qui intéressent
« la vie financière d'un pays. L'étude du budget et du
« droit budgétaire fournit une connaissance d'ensemble
« de l'organisation et des matières financières ; et cette
« connaissance préalable est de la plus grande utilité
« lorsqu'on passe ensuite à l'étude fiscale de l'impôt et
« de l'emprunt qui, d'ailleurs, figurent déjà comme élé-
« ments du budget, dans les recettes fiscales et dans les
« dépenses de la dette publique.

« Seule, l'analyse du budget permet de situer, à leur place, dans le système financier d'un pays les différentes branches de ses ressources » (1).

Ainsi donc, c'est à un point de vue général que nous allons nous placer pour rechercher quelle fut la politique pratiquée en matière fiscale dans le Grand Duché, avant la guerre mondiale de 1914 à 1918.

Il ne fut jamais question de songer à l'emprunt sous

(1) ALLIX : déjà cité, page X.

quelque forme que ce fût. Administrativement classés, les impôts du Grand Duché étaient les suivants :

Impôts directs. — L'impôt foncier, l'impôt mobilier, l'impôt minier, l'impôt des patentes, les taxes de cabaretage, les taxes sur les véhicules à moteur mécanique et l'impôt spécial sur le service de l'incendie.

Etaient indirects les impôts prélevés sur les droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèque, les droits de succession, les droits de douane, les droits d'accise sur les eaux-de-vie, la bière, les vins mousseux, l'impôt sur le tabac et les cigarettes, l'impôt sur les objets d'allumage et d'éclairage.

Cette classification semble accorder la préférence à la formule proposée par M. Allix ; sont directs, les impôts qui frappent la propriété, la possession ; c'est le cas de toute la première série d'impôts citée plus haut et, à moins d'être un partisan de la théorie de répercussion indéfinie de l'impôt, il faut admettre que celui qui l'a payé en supportera définitivement tout le poids.

On classera par contre dans la catégorie des indirects, tous les impôts qui frappent les consommations, par exemple : droits d'accise sur les eaux-de-vie, la bière, l'impôt sur le tabac ou bien des actes de mutation accidentels, tels que les droits de succession, hypothèque, etc.

Il convient de citer la politique imposée dans le Luxembourg par la Révolution de 1789 en ce qui concerne la part respective à demander aux deux catégories d'impôts. C'est en somme l'étude de la politique fiscale de notre

constituante que nous devrions faire ; car à l'époque, avons-nous déjà écrit, le Luxembourg était sous la domination française.

Cette étude nous entraînerait hors du cadre que nous nous sommes imposé.

★★

A toute situation nouvelle doivent correspondre des mesures appropriées. En présence de la transformation profonde de la matière imposable, une évolution de la fiscalité s'imposait : elle est aujourd'hui un fait acquis.

C'est à la fiscalité révolutionnaire que revenait le bénéfice de l'âge. Elle était plus que centenaire, lorsque les projets de réforme, depuis longtemps amorcés, devinrent la réalité. L'introduction de l'impôt sur le revenu a sonné le glas des « 4 vieilles ».

Dans son ensemble, la fiscalité allemande avait à peine 50 ans. Il y avait bien « l'Einkommensteuer prussien » qui remontait à 1870. Cet impôt avait déjà été modifié partiellement en 1871 ; les trois lois fondamentales du 14 juillet 1893, celles du 3 juillet 1913 avaient doté l'Allemagne d'un bel outil neuf !

On songeait à la guerre prochaine, il fallait des ressources.

L'income-tax de 1797 ; mais s'il est encore appliqué de nos jours, on ne saurait le comparer à la taxe initiale. Du fait des guerres nombreuses supportées par l'Empire Britannique l'income-tax a fait peau neuve. Les

éléments qu'il frappait ont, comme partout ailleurs, changé de caractère et d'importance. Le taux d'imposition enfin qui en 1850 était voisin de 14 pences (0 fr. 10) par livre, soit à peu près 5,60 % a été majoré dans des proportions formidables. Au taux de 6 shillings par livre (soit près de 30 %) c'est la confiscation assurée du 1/3 de tous les revenus.

**

Il n'était pas dans la possibilité du Grand Duché d'échapper aux conséquences qu'entraîne la transformation historique de la matière imposable. Son régime fiscal altéré par le temps, sans coordination, exigeait la refonte. Elle fut amorcée par la loi du 8 juillet 1913 portant introduction d'un impôt général sur le revenu. A cette époque la fortune publique du Grand Duché était évaluée à 4 milliards de marks environ se décomposant à peu près comme suit :

Propriété mobilière : 2.400 millions.

Propriété immobilière : 1.600 millions.

représentant par individu une fortune moyenne de quatorze mille francs, le double de ce qu'elle était en France.

Or, malgré un portefeuille mobilier si bien garni, c'était encore à l'impôt foncier que l'on demandait le plus gros effort. Il est vrai qu'une loi de 1891 introduisant l'impôt mobilier dans le Grand Duché avait marqué le début d'une révolution fiscale que 1913 et 1920 devaient achever.

Il est en matière d'impôt des principes que chaque Etat incorpore dans ses lois constitutionnelles. Ces principes dominants de la législation luxembourgeoise sont les suivants :

1° Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi autrement que par une loi (art. 99 de la Constitution du 17 octobre 1868) ;

2° Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement (art. 100). Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

3° Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôt. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi (art. 101) ;

4° Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget (art. 104).

Si fastidieuse que soit une décomposition, par sources de revenus ou de dépenses d'un budget, l'opération nous apparaît indispensable quand il s'agit de comparer deux situations entre elles.

Le budget de 1913, avons-nous déjà décrit, s'était soldé par un excédent de recettes sur les dépenses évalué à 284.000 francs. Ceux des années précédentes avaient accusé les chiffres suivants :

Année 1910.....	700.000
1911.....	375.000
1912.....	300.000

Ce budget de 1913 se décomposait comme suit :

I. — *Recettes*

a) Contributions directes.....	3.844.500
b) Accises	1.730.000
c) P. T. T.....	2.350.000
d) Douanes	5.276.000
e) Enregistrement, domaines	4.067.000
f) Recettes diverses.....	3.400.000

Ce qui fait en chiffres ronds 20.650.000

Excédent des recettes de 1912 412.000

21.060.000

II. *Dépenses*. — Le chiffre total des dépenses s'élevait à 20.776.000 fr. Parmi les plus gros mangeurs du budget, sont à citer :

Pensions et secours	1.380.000
Travaux publics	2.784.000
Travaux communaux et fonds communal	1.150.000
Dette publique	1.547.000
P. T. T.	2.150.000
Agriculture	1.000.000
Révision des traitements	1.500.000

absorbant à eux seuls la moitié des ressources.

★★

Dans quelles proportions, le législateur avait-il frappé le contribuable ? Autrement dit, quelle était la part demandée à l'impôt direct et celle demandée à l'impôt indirect ?

L'année précédente le chiffre total des recettes évalué à 18.270.000 était alimenté dans les proportions suivantes :

Impôts directs	3.270.000
Impôts indirects	15.000.000

soit 1/6 pour les premiers et 5/6 pour les seconds.

L'année 1913 accuse une majoration de 2 millions environ de recettes, mais la proportion reste sensiblement la même. On retrouve :

Impôts directs	3.400.000
Impôts indirects	17.200.000

Ainsi donc, c'est à l'impôt indirect, à l'impôt de consommation que l'on demande l'apport de la plus grosse partie des ressources. Sans doute, faut-il retenir que l'impôt direct, sous la forme d'impôt foncier surtout, ne peut pas être un gros pourvoyeur. Le Grand Duché est un pays de petite propriété ; les grandes fortunes y sont inconnues et d'autre part, l'impôt mobilier dont la suppression est amorcée en 1913, ne produira d'effet qu'en 1914.

Effectivement les recettes budgétaires de 1914 accusent

un revirement de la conception fiscale suivie jusqu'alors. On a l'impression très nette d'une politique d'aggravation des impôts indirects ; cette impression deviendra une certitude avec les budgets suivants :

	Impôts directs	Impôts indirects	Totaux
1914..	4.900.000	15.460.000	20.360.000
1915..	4.507.000	25.757.000	30.264.000
1916..	3.980.000	22.430.000	26.410.000
1917..	5.516.000	56.547.000	62.063.000
1918..	7.626.000	78.819.000	86.445.000
1919..	20.000.000	39.041.000	59.041.000
1920..	11.300.000	150.847.000	162.147.000
1921..	29.686.000	34.122.000	63.808.000

Alors que le chiffre total des recettes accuse une augmentation sensible, on constate durant la guerre un écart formidable entre les ressources apportées par les deux impôts dans les caisses du Trésor. Cette disproportion persiste après l'armistice.

★★

On ne saurait contester aux dirigeants du Luxembourg, l'existence d'une politique financière nationale ; pour des raisons expliquées plus haut, la réforme fiscale du Grand Duché était une nécessité absolue. Elle ne fut pas brutale ; on était tenu à des ménagements à l'égard d'une fiscalité qui, en somme, avait fait ses preuves. — La mesure fut scindée en deux parties.

La première étape, la loi du 8 juillet 1913 l'a réalisée. Tout en faisant une abstraction momentanée de l'impôt foncier, à l'impôt mobilier elle substitue un impôt progressif sur tous les revenus. C'était l'abrogation pure et simple de la loi du 9 février 1891, elle-même modifiée par la loi du 2 juin 1897 qui avait supprimé l'impôt personnel mobilier figurant à l'article 4.

Le but de la deuxième étape, réalisée par la loi du 10 décembre 1919, sera de supprimer les deux survivants des anciens impôts : impôt foncier et impôt minier, auxquels se substituera d'une manière définitive l'impôt sur le revenu.

De même que le problème de la péréquation des charges fiscales de la richesse foncière et de la richesse mobilière est impossible à obtenir, de même une impossibilité identique apparaîtra lorsque l'on voudra tenter une péréquation similaire en rendement pour l'impôt direct et l'impôt indirect.

A la conception analytique de la loi de 1891, qui séparait les revenus en les classant et en demandant à chacun d'eux une part proportionnelle à leur force contributive, la loi du 8 juillet 1913 va substituer la conception synthétique. Elle fait une masse du montant de tous les revenus et les impose à un taux progressif ; alors que la loi de 1891, dont nous reparlerons plus loin, avait institué un taux fixe, mais proportionnel allant de 1 à 3 % suivant la nature des revenus.

La loi de 1913 ne prévoit qu'un taux progressif variant

de 0,28 % à 4 % pour les revenus d'un million et au-dessus. Cela n'était, certes, pas énorme ; mais il est à remarquer que toutes les innovations fiscales de notre époque commencent à fonctionner avec des taux anodins ; puis, peu à peu, en face des exigences sans cesse accrues, ces taux sont sensiblement majorés ; c'est la politique du « tour de vis » gradué autant que faire se peut, mais un tour de vis dont on ne peut nier les effets.

La loi de 1913 s'était inspirée du régime financier de « certains états allemands » (1), de la Prusse et du Grand Duché de Hesse en particulier.

Le législateur luxembourgeois estimant, sans doute, que les ressources espérées seraient insuffisantes, car la loi de 1913 instituant l'impôt sur tous les revenus mobiliers, avait en même temps décrété la perception d'un impôt de superposition, de redressement, s'adressant à la richesse acquise : nous voulons parler de l'impôt complémentaire sur le capital, frappant tous les éléments de la fortune, qui ne sont pas atteints par l'impôt foncier, par l'impôt des mines : capitaux et valeurs mobilières sous toutes les formes, d'un taux unique fixé à 1/2 pour mille.

Avec la loi du 8 juillet 1913, c'est le triomphe incontesté de la personnalité sur la réalité. Alors que la Révolution avait proclamé la réalité de l'impôt comme un dogme intangible, en ignorant la personne du contri-

(1) NEYENS : déjà cité.

buable, la loi de juillet 1913 en introduisant l'impôt sur le revenu et l'impôt complémentaire lui préfère la personnalité : on ne veut plus ignorer le contribuable derrière la matière imposable.

Au fait les deux impôts, réel ou personnel, se réclament du même principe de justice fiscale ; mais la vérité n'est jamais dans les mesures extrêmes et la justice n'est le monopole d'aucune théorie, ni d'aucun parti.

Il convient toutefois de remarquer que la réforme luxembourgeoise, est, dans son esprit, plus radicale que la nôtre. Alors que cette dernière conserve, à la réalité, le terrain conquis dans la catégorie des impôts cédulaires, qu'en un mot le système fiscal français, du fait que la notion de personnalité triomphe dans le domaine de l'impôt sur le revenu, s'inspire d'un certain éclectisme entre la réalité et la personnalité, le système luxembourgeois est plus absolu : la suppression des impôts foncier, mobilier et minier consacre la disparition de l'impôt réel : on y fait de la personnalité à outrance.

★★

Il nous paraît utile de compléter l'examen des notions principales qui sont à la base de la refonte de 1913 ; ces mêmes principes nous les trouverons dans les lois postérieures ayant pour but l'assainissement de la situation financière. Dans l'étude de l'effort fiscal proprement dit, nous n'aurons plus qu'à exposer les résultats pratiques

d'une conception qui avait vu le jour avant guerre, mais à laquelle la guerre a donné une vitalité nouvelle.

L'impôt foncier de la loi de Frimaire au VII, l'impôt mobilier de la loi du 25 février 1891 ignorent la progressivité ; c'est à l'impôt proportionnel que l'on demande l'effort nécessaire car on trouve la progressivité excessive et injuste.

La loi de 1913 dans son art. 3 décide que le taux de l'impôt mobilier est fixé « eu égard au revenu global du contribuable » ; c'est l'avènement de la progressivité et nous avons déjà indiqué pour les deux conceptions, les avantages et les inconvénients.

★★

Ces principes dégagés, comment connaître la matière imposable ? On peut avoir recours, avons-nous déjà vu, à trois méthodes différentes : soit aux signes extérieurs, en tenant compte des éléments d'appréciation qui tombent sous les sens ; importance du chiffre du loyer, nombre de domestiques, chevaux, voitures. Opérer ainsi, c'est baser son opinion sur des indices à la fois faillibles et trompeurs et la méthode est à rejeter ; la taxation d'office subira le même sort.

Le législateur luxembourgeois fait confiance au contribuable et lui demande la déclaration pure et simple de tous ses revenus imposables. Un conseil dit « des taxateurs » examinera la déclaration faite et demandera des éclaircissements, le cas échéant. Une amende fiscale égale

au quintuple des ressources dont le trésor a été frustré punira toute intention frauduleuse.

En définitive l'œuvre fiscale de 1913 peut ainsi se résumer : — Suppression de l'impôt mobilier remplacé par l'impôt sur le revenu. — Substitution de la personnalité à la réalité et de la progressivité à la proportionnalité. — Maintien de la déclaration contrôlée comme mode d'évaluation des forces contributives.

★★

Toute œuvre humaine est imparfaite ; c'est là une règle générale à laquelle la loi de juillet 1913 ne saurait échapper. Le reproche capital qui lui a été adressé repose sur l'inégalité fiscale qu'elle crée, inégalité en substance dans l'impôt foncier basé sur le revenu cadastral que l'on trouve insuffisant.

L'innovation de la loi de 1913 est dans l'abrogation de l'impôt mobilier et la taxation de tous les revenus ; mais, si anodins que paraissent les taux appliqués, ils sont supérieurs à ceux de l'impôt foncier. La loi de Frimaire an VII avait assis l'impôt foncier sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties ; cette taxation était, il est vrai, insuffisante et désuète du fait qu'elle reposait sur le revenu cadastral. Les adversaires de la loi de 1913, dans un but politique, se servirent de cette situation pour mettre le gouvernement luxembourgeois devant la nécessité d'une solution de justice ; à la demande des représentants des cantons ruraux, l'abolition de

l'impôt foncier fut proposée et réalisée par la loi du 10 décembre 1919. Avec l'impôt foncier disparaissait l'impôt minier, tous deux remplacés par l'impôt général sur le revenu.

Le législateur luxembourgeois a-t-il suffisamment tenu compte dès 1913 de la nécessité d'une discrimination entre les différentes sources de revenus ? Nous penchons pour l'affirmative.

Il est équitable d'admettre, pour toutes les sources de revenus, des taux différents d'imposition. Les revenus du capital, théoriquement stables, doivent être imposés plus lourdement que les revenus du travail sur lesquels pèse un élément d'instabilité que le premier ignore. Les revenus mixtes de leur côté, provenant de la collaboration du travail et du capital, méritent un traitement intermédiaire.

Les moyens, à employer, pour obtenir un système d'imposition s'inspirant de la justice, sont multiples. Le législateur pourra adopter soit des taux différents (en France, le taux de l'impôt des valeurs mobilières, par exemple, est fixé à 10 %, celui des salaires et traitements à 6 %), soit admettre un taux unique, peu élevé à la base, puis à l'aide d'un impôt sur le capital, à la fois impôt de juxtaposition, impôt de superposition et de redressement, rétablir l'équilibre rompu. C'est ce rôle général que joue l'impôt complémentaire sur le capital institué par la loi du 8 juillet 1913 que nous étudierons plus loin.

CHAPITRE III

Les budgets de guerre. — Les dépenses imposées. —
La question monétaire et la crise des changes. —
Fortune et dette publiques comparées en 1913 et 1916
de la France, de l'Allemagne, de l'Angleterre et du
Luxembourg. — L'impôt sur les bénéfices de guerre ;
loi du 27 août 1917 : son application aux bénéfices agri-
coles et son échec.

Couloir naturel, propice aux invasions des hordes germaniques marchant sur Paris, le Luxembourg connut les horreurs de l'invasion dès la déclaration de guerre, alors que la Suisse et la Hollande menacées dans leur indépendance, avaient mobilisé leurs forces. La neutralité armée fit peser sur leurs finances une bien lourde charge; par des moyens appropriés, parmi lesquels il en est d'héroïques, (impôt sur le capital en Suisse), ils s'efforcèrent de faire face aux dépenses que la destinée leur imposait. Le Luxembourg n'eut pas à lever d'armée et bien qu'il ne fût pas intéressé directement dans le conflit, c'est encore lui parmi les neutres qui a le plus souffert de la guerre,

De 1914 à 1918 le sol luxembourgeois envahi par les troupes allemandes vit sa production décroître. Ses habitants durent s'imposer de bien pénibles privations ; les sacrifices financiers ne furent pas des moindres. En 1914 commence la série des années de désordre. « Gêné dans son mouvement d'exportation et d'importation par suite de l'occupation allemande, le pays vit ses recettes fléchir » (1).

Alors que l'année précédente s'était soldée par un excédent de recettes, le budget de 1914 accusa un déficit de 1.349.000 fr. et dans les annales financières du Grand Duché on n'avait jamais connu pareille débâcle : les douanes accusent une diminution de 800.000 francs par rapport aux recettes de 1913 ; l'enregistrement donne un rendement inférieur de 300.000 francs ; les P. T. T., 250.000. De leur côté, les recettes sont restées sensiblement les mêmes.

En 1915 la situation s'aggrave. Et les raisons de cette aggravation sont multiples ; le renchérissement du coût de la vie, maladie mondiale, n'épargne pas le Grand Duché ; elle se traduit par une augmentation sensible des salaires et des traitements, et par la distribution d'indemnités de vie chère ; les achats à l'extérieur avec une monnaie avariée pèsent lourdement sur le budget : le mark allemand n'a plus le même pouvoir d'achat qu'avant guerre.

(1) NEYENS : déjà cité

Bien que le chiffre des recettes figurant à la rubrique « recettes diverses » soit passé de 2.500.000 à 14.000.000 le déficit pour 1915 atteindra 2.600.000.

L'excédent des dépenses sur les recettes augmente sans cesse ; le gouvernement inquiet songe alors à s'assurer des ressources fiscales nouvelles, anormales peut-être, mais qui lui permettront de faire face aux nécessités du moment, sans avoir besoin d'augmenter à nouveau les impôts en vigueur. En présence d'un déficit de 20.000.000 il s'adressera à l'emprunt pour y faire face.

Cette somme figure dans le budget de 1917 ; elle sera insuffisante parce que complètement absorbée par les indemnités, la Dette Publique et la consolidation.

C'est en somme une fiscalité d'expédients que le vote de la loi du 24 août 1917 sur les bénéfices de guerre, va compléter.

Le texte d'une loi semblable n'a pas été sans motiver bien des attaques. Son but était d'atteindre les profiteurs de la guerre ; combien juste et populaire était l'idée de faire contribuer, d'une façon extraordinaire, aux charges imposées à l'État pendant la guerre, ceux qui, grâce, soit à une chance particulière, soit à un manque de scrupules, ont su réaliser des bénéfices à une époque où la plupart des citoyens ont connu la gêne et la misère.

Malheureusement la mise en pratique en fut ardue ; l'administration fut impuissante à établir une discrimination entre les bénéfices réalisés avant et pendant guerre.

Dans son rapport du 2 avril 1916, à M. le Ministre des

Finances, le Directeur des Contributions déclare tout d'abord que cet impôt sur les bénéfices de guerre, ne doit atteindre que les bénéfices réalisés pendant la guerre et il ajoute qu'il s'agit d' « une mesure exceptionnelle », on peut dire injuste.

« Injuste parce qu'elle soumet à un impôt extraordinaire la totalité des revenus et laisse de côté tous les revenus si appréciables soient-ils qui n'ont pas subi d'augmentation depuis 1914. » Et il donne un exemple qui, selon nous n'est pas probant.

« Un commerçant, dit-il, qui avant guerre réalisait 5.000 francs de bénéfice et 10.000 en 1917, devra payer sur la différence un impôt de 6 %, tandis qu'un autre commerçant qui en 1914 réalisait 15.000 francs ne paiera rien. »

A cela, nous répondrons par un argument de logique : En effet, pourquoi le premier commerçant verrait-il augmenter ses revenus tandis que ceux du deuxième resteraient stationnaires ? La normale exigerait une progression parallèle des bénéfices. Et même, si les revenus du deuxième commerçant était en 1917 ce qu'ils étaient en 1914, nous pouvons affirmer que ces revenus ont diminué du fait de la dépréciation des signes monétaires.

★★

Il est certain qu'un système fiscal faisant, au principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, une aussi sérieuse entorse, doit provoquer

d'amères critiques. Il doit, c'est la logique, disparaître lorsque disparaîtront les causes qui l'ont fait naître.

Au cours de la discussion de la loi, on constate donc que l'idée d'un impôt sur les bénéfices de guerre n'avait pas que des partisans. En plus, des critiques formulées plus haut, les adversaires de la loi citaient une autre conséquence.

Aux termes de l'article 4, alinéa 2, les indemnités de renchérissement de tous les fonctionnaires, employés ou salariés, ne sont pas assujetties à l'impôt extraordinaire ; cette indemnité ne représente que la dépréciation du revenu antérieur, dépréciation qui est la conséquence de l'avarie de la monnaie et de la vie chère.

Si donc cette indemnité de renchérissement n'est pas un bénéfice extraordinaire, si la loi n'est pas applicable aux accroissements de revenu réalisés par les fonctionnaires, pourquoi, si l'on veut rester dans la logique, imposer les accroissements de revenu réalisés par les autres professions ?

Cet impôt, perçu sur les bénéfices réalisés pendant les années 1915 à 1919, fut prélevé sous la forme d'un impôt extraordinaire sur le revenu mobilier, le revenu foncier et le revenu des mines. Il fit rentrer dans les caisses du Trésor, une recette globale de 32 millions. En présence de l'hostilité sans cesse croissante contre la perception de cet impôt, il disparut avec la guerre ; mais, du fait des nécessités budgétaires, il fut rétabli sous un autre nom : l'impôt sur les surtaxes.

L'étude des travaux parlementaires qui précédèrent la discussion de la loi du 27 août 1917, la discussion de la loi elle-même, montrent que la taxation des bénéfices extraordinaires réalisés pendant la guerre voulait atteindre tous les revenus, en particulier ceux à provenir de l'agriculture ; et si la contribution demandée aux bénéfices agricoles fut minime, il n'en est pas moins vrai qu'il s'agissait d'une période d'essai que l'avenir devait aggraver.

La réforme fiscale du 10 décembre 1919 qui consacre l'introduction définitive de l'impôt général sur le revenu, en remplacement des impôts foncier, minier et mobilier n'a pas créé comme en France des cédules spéciales imposant chaque catégorie du revenu, à des taux différents ; dans le Grand Duché de Luxembourg l'impôt synthétique triomphe sous la forme d'un impôt global frappant le revenu.

La loi de 1891 portant introduction de l'impôt mobilier dans le Grand Duché de Luxembourg avait frappé à des taux variables les revenus mobiliers à provenir des capitaux et des valeurs mobilières, les bénéfices industriels et commerciaux, enfin, les salaires, gages et traitements ; des bénéfices réalisés par l'agriculture il n'en est pas question. La loi pour des raisons particulières (encouragement à l'agriculture, entre autres) ne les touche pas ; on estime que l'impôt foncier à lui seul est largement suffisant et l'argument a sa valeur dans une région de petite culture où la majorité des fermiers sont propriétaires.

Est-ce à dire que l'agriculture échappera à l'effort fiscal en préparation ? Alors que la loi de 1913 frappait les revenus agricoles, en même temps qu'elle frappait toutes les sources de revenus, la loi sur les bénéfices extraordinaires de guerre ne va pas les épargner.

Cette loi sur les bénéfices de guerre, disons-le, est une loi de nécessité, mais aussi une loi de représailles que patronnent les ennemis de l'agriculture.

Si la part demandée aux bénéfices agricoles n'a pas été aussi importante que celle demandée aux autres sources de bénéfices extraordinaires (27.427.852 francs à l'impôt mobilier, 1 million à l'impôt minier, 1.293.000 à l'impôt foncier), il est à signaler qu'un projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 17 janvier 1920, tendait à aggraver la mesure déjà amorcée par la loi du 27 août 1917 ; on fera à l'agriculture les honneurs d'un régime particulier qu'elle n'avait pourtant ni demandé ni mérité.

Il ne s'agit pas, diront les promoteurs de la loi, d'un impôt nouveau basé sur des données nouvelles ; on veut tout simplement (l'exposé des motifs de la loi nous l'apprend) mettre le projet sur l'impôt extraordinaire en concordance avec la loi de 1913 réformant les impôts mobilier et foncier, contenant en germe le principe de l'impôt général sur le revenu.

Que veut-on ? Corriger, frapper et atteindre avec efficacité les revenus très considérables tirés par l'agriculture de l'exploitation des terres en 1918 (la loi de 1917

ayant atteint tous les bénéfices extraordinaires réalisés de 1915 à 1917). De son côté le Conseil d'Etat propose d'élever le taux de l'impôt foncier de 5 à 7,50 % du revenu de la propriété non bâtie, évaluée d'après le cadastre, puis de frapper plus sérieusement les bénéfices de l'agriculture en majorant le taux de l'impôt foncier extraordinaire.

Le projet Thorn (du nom du député qui l'a déposé, prévoyait donc un renforcement sérieux du taux de l'impôt foncier ; lorsque le projet vint en discussion, ses adversaires déclarèrent que la propriété foncière n'avait pas besoin de l'intérêt qu'on lui portait, que les revenus agricoles étaient déjà frappés par l'impôt général sur les revenus applicables à l'agriculture. Pour faire face, d'abord, annihiler ensuite cette objection, qui avait sa valeur, le Conseil d'Etat demanda et obtint l'abolition de l'impôt foncier, lorsqu'il rapporta le 7 mars 1919 le projet de loi sur l'impôt extraordinaire qui prévoyait des taux de 10, 15, 20, 25, 30, 35 et 60 % du revenu cadastral de la propriété non bâtie en général et un taux de 30 % pour le revenu cadastral des vignobles et des haies à écorce.

Cette abolition hâtive de l'impôt foncier fut maintenue malgré l'évolution de la majorité de la Chambre des Députés, nouvellement élue. Les partisans de cette réforme s'inspiraient les uns et les autres du principe général que les charges fiscales doivent être égales pour tous les contribuables quelle que soit la source de leur revenu.

Les uns escomptaient un dégrèvement pour la propriété foncière rurale, sinon au point de vue de l'impôt sur le revenu annuel, du moins au point de vue de l'impôt extraordinaire ; d'après eux, le projet du Conseil d'Etat menaçait de porter un coup fatal à l'agriculture en général et surtout à la viticulture ; les autres estimaient que si les revenus agricoles étaient évalués au prix réel payé en 1918 par le consommateur, on obtiendrait ainsi de fructueuses recettes pour le Trésor, recettes à provenir des bénéfices de l'agriculture en 1918.

Ainsi donc le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés manifestèrent à la fois, d'une façon catégorique et impérative, leur intention de frapper les revenus extraordinaires de l'agriculture en 1918 ; cet impôt devait porter sur les accroissements des revenus réalisés en 1918 par comparaison entre le revenu imposé en 1914 et celui imposé en 1919.

Une difficulté devait surgir et provoquer l'échec des projets de la Chambre et du Conseil d'Etat : à la vérité cette difficulté apparaît insurmontable ; comment apprécier, en effet, le revenu d'une exploitation agricole ? Il ne faut pas oublier que certaines dépenses vont produire des effets sur les récoltes des années à suivre, qu'il y a en agriculture des phénomènes d'auto-consommation, plus nombreux que dans les autres branches de l'activité humaine.

Pour venir à bout de l'objection, le législateur luxembourgeois aura recours à une cote mal taillée ; pour éta-

blir les revenus de 1914, le texte du projet de loi qu'avait voté la Chambre des Députés, texte relativement clair — sur le papier du moins — porte « que le revenu d'une exploitation agricole et forestière est évalué pour 1914 par l'Administration des Contributions sur la base de la comptabilité du domaine si cette comptabilité fournit des bases exactes et sincères pour l'évaluation du bénéfice agricole ; si une comptabilité régulière fait défaut, le revenu de la même exploitation pour 1914 est évalué au quadruple du revenu cadastral de la propriété non bâtie exploitée par le propriétaire et quel que soit le mode de culture de la superficie exploitée. »

On ne tenait pas compte, il est vrai, des accroissements de revenus inférieurs à 1.000 francs, mais le résultat espéré avait pour but de frapper les bénéfices agricoles réalisés pendant les années de la période de 1915 à 1918 inclusivement.

•
**

Tel était le projet dans ses grandes lignes : il n'a pas abouti, fort heureusement pour l'agriculture. La Section Centrale estimait, à juste raison d'ailleurs, que l'agriculture avait droit à toute la bienveillante sollicitude des pouvoirs publics ; elle fit une obstruction systématique au projet de loi du 17 janvier 1920 : sa résistance le fit écarter, les bénéfices extraordinaires agricoles furent soumis au droit commun : on les comprit dans l'impôt

sur la surtaxe progressive de tous les revenus supérieurs à 1.200 francs.

Il est curieux d'étudier comment le projet de loi, mis en échec par la Section Centrale, se proposait de faire jouer l'impôt sur les bénéfices extraordinaires de l'agriculture.

Sont mis hors de cause tous les propriétaires qui, en 1914 tiraient de leur ferme un revenu inférieur à 10.000 francs. Quant à ceux qui réalisaient un bénéfice supérieur, on proposait de calculer la part d'impôt à leur demander, par l'adoption d'un coefficient fixe à appliquer au revenu cadastral.

Une question se posait tout d'abord : quel était le rapport entre le revenu réel et le revenu cadastral en 1914 ? Il n'est guère possible de fournir à cet égard, une proposition précise, non contestée, suffisamment souple pour s'adapter aux multiples situations de fait de la vie quotidienne. On admit le coefficient 4 comme représentant l'augmentation du revenu réel par rapport au revenu cadastral. C'était là faire de l'empirisme et la solution fut copieusement controversée. Pour une raison que l'on va voir la question du choix du coefficient ne présentait qu'un intérêt secondaire si l'on fixe à 10.000 francs le bénéfice minimum imposable. En effet, il a été constaté, lors de l'application de la loi de 1917 sur les bénéfices extraordinaires, que la propriété non bâtie, dans le Grand Duché de Luxembourg se décomposait de la manière suivante :

Propriétés d'un revenu cadastral de :

1 à 100 fr.	46.386	propriétaires
100 à 200	7.310	—
200 à 300	3.401	—
300 à 500	3.096	—
500 à 1.000	2.538	—
1.000 à 2.000	995	—
2.000 à 3.000	226	—
3.000 à 4.000	90	—
4.000 et au-dessus.....	162	—

De cette façon, le coefficient 4 ne pouvait jouer qu'à l'égard des trois dernières catégories — 478 propriétaires en tout ; — tous les autres propriétaires du fait de l'exonération des revenus inférieurs à 10.000 ne seraient pas touchés par la loi.

Ce qui précède suppose que la ferme est exploitée par le propriétaire ; mais d'autres cas peuvent se présenter : la ferme est louée et le bénéfice se partage entre propriétaire et locataire. Comment alors évaluer le revenu imposable ? Qui supportera l'impôt ? Pour les propriétaires trois cas sont à envisager : 1° le propriétaire a loué sa ferme ; en 1914 et 1918, on examine l'augmentation des baux ; si les revenus ainsi accusés, à eux seuls, ou joints à d'autres bénéfices extraordinaires, dépassent le minimum de 10.000 francs fixé pour être taxé, ils seront astreints à la contribution extraordinaire ; 2° le propriétaire, cesse pendant la guerre, l'exploitation personnelle

pour louer son bien ; on prendra alors, comme point de comparaison, le revenu réalisé à partir de la location pour calculer l'accroissement éventuel du revenu que lui vaut le bail ; 3° le propriétaire a interrompu son bail pendant la guerre, pour reprendre l'exploitation de sa ferme, on le traitera alors comme tout cultivateur exploitant son bien.

En résumé on peut dire que du côté des propriétaires l'augmentation du revenu, par suite de la location de la ferme, a été modeste.

Quant à l'imposition à demander au locataire, on fait les remarques suivantes : si la location a eu lieu en 1914 et 1918, la différence de revenu est facile à déterminer ; le revenu de 1914 doit être évalué comme celui du propriétaire à la même époque, avec cette différence, qu'on multiplie par trois au lieu de quatre (à cause des frais généraux supplémentaires du fait du fermage que le propriétaire ne paie pas). On prend la différence des revenus en 1914 et 1918 pour savoir ce qui sera imposable à la contribution extraordinaire. Si le locataire prend une ferme à bail, après avoir exploité son propre bien, ou après avoir quitté la ferme qu'il occupait antérieurement, il sera frappé à l'extraordinaire pour l'accroissement que lui vaut l'exploitation actuelle comparativement à l'exploitation antérieure dont le revenu cadastral sera multiplié par 4, puis par 3.

Pour les revenus des bois, haies à écorce, vignobles et autres cultures spéciales, on leur applique un coefficient

unique ; on estime, en effet, que l'on est en présence de cultures et de revenus à frapper le plus lourdement possible, c'est-à-dire en multipliant par 4 les revenus de 1914.

On a tenté d'appliquer à la propriété bâtie, une partie des arguments que l'on avait invoqués à l'encontre de la propriété non bâtie, pour justifier la contribution extraordinaire de guerre. On disait : la propriété bâtie vaut à son propriétaire une plus-value appréciable, d'autant plus appréciable que la propriété mobilière est sujette aux crises que l'Europe entière doit subir. Mais une difficulté nouvelle va surgir ; la plus-value de la propriété bâtie est incontestable ; comment l'évaluer ? On ne peut guère songer à frapper les propriétaires ayant habité leur immeuble ; on ne peut frapper que ceux qui, ayant loué leur immeuble à différentes reprises, en ont tiré un bénéfice appréciable. Mais comme la loi exonérait tous les revenus immobiliers inférieurs à 10.000 francs la mesure était sans effet et l'on a dû ainsi renoncer à soumettre la propriété bâtie à l'impôt extraordinaire.

Étaient exonérés de cet impôt : l'Etat, les communes, les établissements d'utilité publique, le nu-propriétaire.

**

Les recettes de 1918 dépassèrent de beaucoup ce qui avait été obtenu jusqu'alors ; elles atteignirent le chiffre formidable de 86 millions et demi ; le Gouvernement avait lancé une émission nouvelle de bons du Trésor et

l'appoint ainsi fourni s'élevait à près de 38 millions.

En résumé les années de guerre se sont soldées par des déficits relativement importants ; si ces chiffres apparaissent comme insignifiants quand on les compare à ceux des grandes nations belligérantes, ils sont d'une éloquence particulièrement douloureuse quand on se reporte à la situation du Grand Duché avant-guerre. « La guerre
« finie, le pays était sauvé, mais de graves problèmes
« économiques et financiers attendaient leur solution »(1).

**

Avant d'aborder l'étude, aussi détaillée que possible, de la situation fiscale d'après-guerre dans le Grand Duché, il nous paraît utile d'ouvrir une courte parenthèse que nous considérons avoir sa place dans la question traitée. Nous voudrions dire un mot sur la fortune publique du Grand Duché et sur la question monétaire.

Les deux questions ont été lumineusement exposées par M. le Ministre des Finances Neyens dans un petit opuscule que nous avons cité au cours de notre étude.

En ce qui concerne la fortune publique, voici dit-il, à titre de renseignement un tableau comparatif de la fortune et de la dette luxembourgeoise avant-guerre, au regard de la puissance financière et des charges des autres voisins. Quoique ne reposant pas sur des données officielles ce tableau est emprunté au rapport de la Section

(1) NEYENS : déjà cité.

Centrale du projet de loi concernant l'impôt de 1916.

Voici les résultats :

Fortunes et Dettes publiques comparées

	Luxem- bourg	Allemagne 1913	France 1913	Angleterre 1913
Fortune publique en mil- lions de francs	3.697	380.000	287.090	325.000
(1913)				
Fortune publique par tête d'habitant en francs. . .	14.150	5.868	7.314	7.250
(1913)				
Dette publique en millions de francs	46	26.366	31.714	18.510
(1916)				
Dette publique en 0/0 de la fortune publique	1.24	6.94	11.05	5.67
Dette publique par tête d'habitant en francs. . .	176	382	828	408
Fortune publique nette en millions de francs	3.651	353.634	255.286	306.490
Fortune publique nette par tête d'habitant	13.974	5.486	6.485	6.841

Il est vrai que depuis 1914 la situation financière du Grand Duché a empiré. En admettant la pertinence des chiffres ci-dessus indiqués, la dette publique est évaluée à 265 millions. Cela représente environ mille francs par tête d'habitant pour une population de 260.000 habitants. Comparée à la situation des pays voisins, la France par exemple, dont la dette publique est de 300 milliards, soit à peu près 7.800 francs par tête d'habitant, on peut dire que la situation du pays est loin d'être désespérée.

Une remarque s'impose ; alors que la dette publique par tête d'habitant est en France de 7.800 francs, elle est dans le Grand Duché de 1.000 francs, soit 1/7. Nous ne pouvons pas oublier qu'il s'agit d'un pays qui n'était pas engagé directement dans la lutte, mieux encore, d'un pays dont la neutralité avait été solennellement garantie par ceux qui furent les premiers à la violer. Or cet écart entre la dette publique d'avant et d'après-guerre aurait dû être infime.

On ne peut passer sous silence la question monétaire et subsidiairement celle du change. Le Luxembourg n'avait pas de monnaie nationale et, du fait de son incorporation au Zollverein, c'est le mark allemand qui était l'expression concrète du système monétaire luxembourgeois.

« Pour bien comprendre le système monétaire actuel,
« écrit M. Neyens, il importe d'en faire un court exposé
« historique. Le Grand Duché étant passé en 1795 sous
« la domination française, le franc français, tel qu'il avait
« été défini par la loi française du 7 germinal an XI, était
« devenu l'unité monétaire du Grand Duché. Par suite
« de l'accession du Grand Duché au Zollverein allemand
« en 1842, le franc français disparaissait et cédait sa place
« au franc luxembourgeois proprement dit, différant
« légèrement du franc français de l'an XI. Le Grand
« Duché ayant mis son système monétaire en harmonie
« avec celui du Zollverein, basé sur le thaler et, depuis
« la loi d'Empire du 4 décembre 1871, sur le mark alle

« mand, les rapports de parité légale entre les diverses
« unités monétaires se traduisaient comme suit :

« 1 thaler = 3, 75 fr. luxembourgeois = 3, 70 fr. français

« 1 mark = 1, 25 fr. luxembourgeois = 1, 23 fr. français

« Avant la guerre le Grand Duché, quoique ayant, théo-
« riquement comme unité monétaire, le franc luxem-
« bourgeois, ne possédait pas de monnaie nationale, sauf
« une monnaie de billon.

« L'exiguïté de son territoire, ainsi que les relations
« économiques avec les pays voisins, faisaient que les
« monnaies française, belge, allemande, circulaient indis-
« tinctement dans le pays conformément à l'équivalent
« ci-dessus indiqué. En fait, c'était surtout la monnaie
« allemande qui circulait à cause des traités économiques
« rattachant le Grand Duché à l'union douanière.

« Cette situation n'offrit aucun danger tant que l'Alle-
« magne put garantir la valeur or de ses billets. Mais la
« loi de guerre du 4 août 1914 en décrétant le cours
« forcé des billets de la *Reichsbank* et des *Reichskassens-*
« *cheine* l'Allemagne a supprimé cette garantie. Aussi le
« législateur luxembourgeois envisagera-t-il dès 1914
« l'émission d'une monnaie de papier destinée à donner
« une expression concrète au franc luxembourgeois qui
« jusqu'alors avait été une simple monnaie de compte ou
« de calcul. Une loi du 28 novembre 1914 ayant autorisé
« le Gouvernement à émettre des bons de Caisse Luxem-
« bourgeois une première tranche de 5 millions fut émise.

« en 1915. Elle ne put se maintenir en circulation, le
 « public ayant vite fait de thésauriser les nouveaux bil-
 « lets qu'il considérait comme supérieurs en valeur aux
 « billets allemands circulant dans le pays. L'émission
 « d'une seconde tranche ne pouvait donc avoir lieu à
 « moins de décréter la mise hors cours des billets alle-
 « mands, ce que le pouvoir occupant, d'après l'exemple
 « donné en Belgique, n'aurait jamais toléré. C'est ainsi
 « que la monnaie fiduciaire allemande ne cessait d'ac-
 « croître dans le Grand Duché au même titre et dans les
 « mêmes proportions qu'en Allemagne. »

La paralysie du Grand Duché pendant l'invasion a donc été totale ; paralysie de ses importations et de ses exportations ; paralysie dans la possibilité d'amélioration de sa monnaie et par conséquent de ses transactions ; paralysie enfin dans sa vie économique du fait que l'autorité allemande, arbitraire et brutale, s'immisce et dirige, dans le sens de ses propres intérêts, toute l'activité nationale du pays occupé.



CHAPITRE IV

L'effort fiscal d'après-guerre. — Marche ascendante des dépenses. — L'emprunt chez les belligérants et chez les neutres. — L'imposition de la rente dans le Luxembourg et la question des monopoles. — Les impôts proprement dits après la refonte fiscale et leur étude détaillée.

En temps normal la vie d'un peuple se reflète et s'analyse en entier dans sa situation financière ; l'activité économique, signe manifeste d'une prospérité réelle, a toujours une répercussion heureuse sur les budgets nationaux.

A une crise économique répondra, à bref délai, une crise financière : qu'une guerre survienne : à l'équilibre instable d'avant-guerre, succédera un désordre général : désordre à la fois psychique, économique et financier.

Tous ces phénomènes perturbateurs ne vont pas se localiser aux seules nations en guerre ; frontières natu-

relles ou conventionnelles ne s'opposeront pas à ce que le fléau contamine les voisins neutres ; la solidarité internationale des peuples n'est pas un vain mot. Pour certains Etats la dissipation des richesses se doublera d'une dissipation plus grave encore : celle du capital humain.

Ainsi donc, du fait de la guerre, diminution de la production, troubles profonds dans la circulation et la consommation des richesses, répartition inégale des denrées de première nécessité en abondance chez les uns, rares chez les autres. Alors apparaîtra, plus intime que jamais, la relation qui existe entre une théorie économique et une théorie fiscale ; le bouleversement économique sera la cause déterminante du bouleversement financier. Des besoins nouveaux imprévus vont surgir de toutes parts. Pour y faire face l'Etat, quel qu'il soit, et toutes proportions gardées, sera dans l'obligation momentanée de sacrifier sur l'autel de la nécessité ou de la détresse, les principes généraux sans lesquels toute législation financière serait vaine. Plus de querelles doctrinales pour savoir à quelle porte frapper : ce sera le règne de l'éclectisme dans toute sa splendeur ; la politique de l'emprunt, arme dangereuse, s'il en fut, sera à l'ordre du jour ; peu importe si plus tard le Crédit Public s'en trouve compromis. Il faut des ressources immédiates : plus rapidement, plus copieusement que l'impôt, l'emprunt y fera face !

Si par le fait de la conclusion d'un traité de paix, la

guerre prend fin *ipso facto*, ce serait une lourde erreur de croire qu'il en sera de même du désordre financier. Sans tenir compte des Etats belligérants, où des besoins formidables et impérieux auront absorbé la quasi-totalité du patrimoine national, il y aura chez les neutres un passif sévère à solder : dépenses nécessitées par la vie chère, les dépréciations des signes monétaires et la diminution de leur pouvoir d'achat grèvent sérieusement leurs budgets.

L'ère des restrictions va sonner, si pénible soit-elle. Il va falloir redonner aux finances leur santé de jadis gravement altérée. On ne s'effrayera plus des procédés de grande chirurgie ; on veut une guérison aussi rapide que possible : peu importe le médecin qui l'apporte.

**

Ce sont là des remarques générales toutes applicables au Grand Duché envahi par les Allemands aux premiers jours de la guerre ; en même temps que son occupation, l'ennemi lui impose l'usage d'une monnaie — celle d'avant-guerre du reste — avariée, accusant fidèlement les fluctuations du sort de ses armées.

Le tableau suivant, tiré du projet de loi budgétaire de 1922, montrera d'une manière saisissante, le déséquilibre formidable des finances luxembourgeoises.

Mouvement des recettes et des dépenses ordinaires de l'Etat pendant les années 1912 à 1922

LIBELLÉ	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919 (Compte provisoire)	1920 (Compte provisoire)	1921 (Budget)	1922 (Projet de budget)
1. Contributions directes et accises, fr.	5.265.107	5.539.824	7.254.677	6.091.816	4.760.498	6.137.964	7.816.025	7.906.377	11.291.524	29.686.400	18.266.400
2. Douanes..... »	5.441.317	5.275.178	4.450.109	4.175.632	4.576.287	5.950.790	9.754.901	4.238.620	9.168.540	9.401.000	8.580.000
3. Enregistrement et domaines. »	3.038.283	4.067.817	3.895.915	3.963.917	4.510.384	5.950.557	6.725.746	11.800.069	22.672.078	8.819.039	9.298.122
4. Postes et télégraphes..... »	2.235.392	2.358.646	2.174.562	2.100.089	2.484.478	2.911.300	3.114.045	3.102.952	4.411.430	6.975.000	7.800.000
5. Recettes diverses..... »	2.290.453	3.406.305	2.584.359	13.433.190 ²	10.077.700	41.103.454	37.360.630	36.374.521	114.603.889	8.927.487	12.443.625
Totaux..... fr.	18.270.552	20.647.770	20.359.622 ³	30.264.644 ²	26.410.447	62.063.065	86.445.348	59.041.269	162.147.461	63.808.926	56.388.147
Excédent de recettes de l'exercice précédent..... »	348.658	411.825	283.366	—	—	—	—	—	—	11.785.912	—
Excédent de dépenses de l'exercice précédent..... »	—	—	—	1.066.330	2.588.699	20.806.053 ³	17.997.369	5.085.313	30.737.349	—	38.266.007
Totaux des recettes..... fr.	18.618.610	21.059.595	20.642.988	29.198.314	23.821.748	41.257.012	68.447.979	53.955.956	131.410.112	75.594.838	18.132.140
Totaux des dépenses..... »	18.206.785	20.776.229	21.709.318	31.787.013	43.487.378	59.254.381	73.533.292	84.693.305	119.624.200	113.860.845	90.569.044
Excédent des recettes..... fr.	411.825	283.366	—	—	—	—	—	—	11.785.912	—	—
Excédent des dépenses..... »	—	—	1.066.330	2.588.699	19.665.630	17.997.369	5.085.313	30.737.349	—	38.266.007	72.447.904
Totaux..... fr.	411.825	283.366	1.066.330	2.588.699	19.665.630	17.997.369	5.085.313	30.737.349	—	38.266.007	72.447.904

Le remède à cette période difficile, le Grand Duché ne le cherchera pas dans une refonte brutale de son régime fiscal. Les mesures à prendre seront réalisées en deux étapes par les lois du 8 juillet 1913 et 10 décembre 1919; aux impôts foncier, mobilier et minier le législateur substituera un impôt général sur le revenu.

L'examen superficiel des budgets de 1918 à 1921 accuse une diminution des recettes et par voie de réaction une augmentation sans proportion des dépenses. Alors que le déficit n'avait été que de 5 millions à la cessation des hostilités, il était de 31 millions pour l'exercice 1919. Pour l'année 1920 le chiffre des recettes était évalué à 126.000.000 (1), dans lequel figurent 93 millions provenant de l'emprunt de 1919. Celui des dépenses est inscrit pour la somme de 135.500.000.

C'est la danse des millions !...

Cette lourde situation, 1921 l'aggrave. Il n'y aura plus cette année là un emprunt compensateur qui permettra comme l'année précédente, de boucher une voie aussi grave. Le déficit total sera voisin de 60.000.000 ; 1922 se soldera d'après les dernières prévisions par un déficit de 100 millions.

Telle est la situation : si elle n'est point grave, elle est sérieuse.

(1) On est loin du chiffre des recettes de 1913 s'élevant à 20 millions.



Faut-il s'étonner d'une pareille progression ?

Tout comme ses voisins, le Luxembourg ne produit pas assez de blé pour les besoins normaux de sa population ; elle doit acheter en Amérique les $\frac{2}{3}$ de sa consommation. Or, ces achats, c'est en monnaie dépréciée qu'elle doit les régler et ces lourds sacrifices, la politique du pain cher les aggravera...

En dehors des indemnités de renchérissement, que l'Etat paie à ses fonctionnaires, il faut aussi songer aux classes nécessiteuses. Il cèdera à 1 franc le pain qui lui en coûte le double ; en 1920, il ristournera 2 millions et demi par mois aux meuniers. Un arrêté grand ducal du 8 novembre 1920 portera le prix du pain à 1 fr. 70, malgré une intervention orageuse du parti socialiste. Ramené à 1 fr. 60 le prix du pain est actuellement descendu à 1 fr. 20 occasionnant au budget une charge de 40 millions au minimum. Le prix de cession aux classes nécessiteuses est encore plus bas : 1 fr. ; et cette libéralité nécessaire se traduit par une dépense de 3 millions $\frac{1}{2}$ à laquelle il convient d'ajouter 5 nouveaux millions tant en achat de denrées coloniales que pour les bonifications accordées.

Enfin la perte totale réalisée par l'office de ravitaillement, durant les années de guerre et d'après-guerre, est évaluée à 60.855.000 fr. dans lesquels ne figure pas une

somme de 5 millions accordée sous forme de ristourne aux producteurs de pomme de terre.

A ces dépenses, il convient d'en ajouter d'autres sinon tout aussi impérieuses que celles nécessitées par l'alimentation du pays, en tout cas très urgentes. En voici quelques unes :

Budget des Trav. publics (<i>en millions de francs</i>)	10
Extension des Services télégraphiques et téléphoniques	10
Crise du chômage.....	3
Construction d'habitations à bon marché.....	3, 8
Domniages de guerre	4
Assurances	4, 3
Indemnité de vie chère aux fonctionnaires....	22

A elle seule, cette dernière dépense est passée de 1.600.000 en 1915-1916 au chiffre ci-dessus en 1920.

La progression est sensible. L'excédent passif qui était de 1.066.000 en 1914 s'est élevé à 100.000.000 en 1922.

*
**

Dans son discours programme des 8 et 10 juin 1920, le ministre des Finances, s'inspirant des résolutions adoptées à la Conférence internationale de Bruxelles, émettait une série de principes que l'on peut ainsi résumer :

1° Nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire et de

couvrir les dépenses ordinaires et permanentes par des ressources ordinaires et permanentes.

2° Il est absolument indispensable de faire tous les efforts nécessaires pour réaliser le plus d'économies possible.

3° S'il est difficile de réaliser des économies budgétaires il est absolument nécessaire de ne pas faire de nouvelles dépenses qui ne soient absolument indispensables.

Pour couvrir le déficit de 1922, fixé à 100 millions, M. Neyens comptait faire appel à 3 procédés :

1° par la compression dans la mesure du possible de toutes les dépenses du budget; autrement dit en concrétisant les principes émis dans les séances de juin 1920 ;

2° vote immédiat des lois d'impôts prévus dans le programme fiscal du gouvernement ;

3° par l'emprunt.

En ce qui concerne la compression budgétaire le gouvernement luxembourgeois est résolument entré dans la voie indiquée par une diminution du personnel ; M. Neyens affirmait que les chiffres proposés au budget n'avaient rien d'irrévocable.

Quant au vote immédiat des lois d'impôts, c'est la mise en application du système fiscal exposé dans les séances de juin 1920. Ce programme, compte tenu des dimensions de la nation qui veut l'appliquer, apparaît vaste.

L'impôt général sur le revenu, se substituant définitivement aux impôts de la loi de 1891 impôts foncier, minier et mobilier, est une réforme réalisée.

Elle sera doublée d'une taxe frappant les célibataires et d'une majoration du taux de l'impôt complémentaire. M. Neyens propose l'examen par la Chambre de la question de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières dénommé « Kapitalstragsteuer » en même temps qu'il propose les mesures de nature à améliorer le mode de perception de ces impôts ainsi que la répression des fraudes.

Après avoir réalisé la réforme de la législation sur les droits d'enregistrement, par les lois du 7 août 1920 et du 31 janvier 1922, le gouvernement luxembourgeois envisage la création d'un impôt de timbre spécial sur les lettres de voiture. Une autre réforme capitale, sur laquelle se fondent les plus belles espérances, prévoit la taxe sur le chiffre d'affaires. Elle n'est pas encore votée en raison de l'obstruction systématique des Chambres de Commerce à l'encontre de cette taxe, à caractère imprécis, portant sur les consommations et les dépenses.

Au sort de l'impôt sur le chiffre d'affaires est intimement lié celui qui frappe les jeux et les divertissements publics. Ce sont là deux projets qui figureront au programme de la plus prochaine session parlementaire. L'impôt sur les tantièmes des membres des Conseils d'administration est à l'étude, les amendes pénales ont été doublées par la loi du 8 février 1921.

Les tarifs de l'administration des P. T. T. ont été sérieusement majorés, le personnel diminué et le déficit réduit de plus de moitié (2 millions au lieu de 6). On

escompte sur le rendement des taxes de cabaretage dont le taux a été doublé permettant ainsi un accroissement de recettes de 500.000 francs; la taxe sur les autos, motos, sera également révisée.

M. le Ministre des Finances a proposé, à titre exceptionnel, un impôt sur l'enrichissement, frappant tous ceux qui, pendant la guerre ont pu s'enrichir; cette super-taxé devrait atteindre tous les accroissements de patrimoine, mais la stricte équité commande de déduire les sommes payées par les contribuables du chef de la taxé sur les bénéfices de guerre; ne seront pas frappés également les accroissements résultant de donations et de successions.

Tout comme en France ne pourrait-on pas affirmer que cet impôt est un encouragement à la dépense et comme tel voué à l'insuccès?

Pour les impôts indirects, M. Neyens est partisan d'une politique d'aggravation des taux de perception. La réforme de la législation des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque a été entièrement réalisée par les lois du 7 août 1920 et du 31 janvier 1922. Elle se traduit par une augmentation du double des perceptions antérieures; les deux lois précitées ont également majoré les droits de succession proprement dits et les droits de mutation par décès.

La réforme de la législation sur les impôts indirects, en dehors des précédentes mesures, a trouvé sa réalisation partielle dans l'application du nouveau tarif douanier

décrété par la loi du 28 juillet 1921 ; de ce fait les recettes de l'administration des douanes ont été majorées dans une proportion sensible. Et ces recettes iront en augmentant à la suite de la conclusion de l'union économique avec la Belgique : on escompte sur 12 millions de recettes.

L'impôt spécial du sou sur le mark, prélevé à l'occasion de l'échange des billets allemands paraît voué à l'insuccès : il a été fraîchement accueilli par tous les partis politiques. Reste enfin, une dernière mesure à envisager : celle de l'impôt sur le capital ; cette question, à caractère mondial, nous l'étudierons plus loin. Mais il ne faut pas se dissimuler que le gouvernement luxembourgeois considère ce prélèvement comme une mesure de circonstance, uniquement destinée à amortir la dette publique ; il se refuse à l'admettre comme un moyen normal de se procurer des ressources budgétaires.

*
* *

Dans la législation fiscale du Grand Duché il a été fixé qu'à des dépenses extraordinaires devaient correspondre des ressources extraordinaires ; l'emprunt semble ici destiné à couvrir les dépenses nécessitées par la force majeure. Quelle a été la politique de l'emprunt dans le Grand Duché avant, pendant et principalement après la guerre ?

La participation des générations futures aux dépenses

nécessités par la guerre a été un principe accepté à l'unanimité. En s'imposant des sacrifices les générations présentes se sont efforcées de conserver intact le patrimoine de l'avenir.

Ne soulevons pas ici les querelles doctrinales en vogue; l'emprunt est-il un bien ? l'emprunt est-il un mal ? Thèse et antithèse ont leurs adeptes fervents.

Avant la guerre qui mit aux prises le monde entier, le Luxembourg avait une dette consolidée infime. Les emprunts de 1859, 1863, 1881 furent convertis sous la forme de titres 3 1/2 %; ce fut l'emprunt de consolidation de 1894 s'élevant à la somme de 9 millions 1/2 à amortir dans un délai de 40 ans; la dette flottante avait une contrepartie dans les rentes des concessions minières et il n'a jamais été tenu compte de son chiffre.

L'emprunt de 1916 a été voté à l'unanimité par une chambre patriotique. Emis au taux de 4 % il a fait rentrer dans les caisses de l'Etat, 25 millions d'argent frais. Celui de 1919 autorisé par la loi du 13 août 1919, émis au taux de 4 1/2 %, a produit 90 millions. Ce fut un véritable succès pour le gouvernement malgré toutes les hostilités apparentes ou occultes déchaînées contre lui. « Ce chiffre de 90 millions, dira M. Neyens, dans son discours du 8 juin 1920, représente 346 francs par tête d'habitant du Grand Duché. Il correspond à un chiffre de 2 milliards 1/2 pour la Belgique et de 13.150.000.000 pour la France. Or, le dernier emprunt français (celui de 1920) a rapporté 15 milliards 700 millions dont 6 milliards

800 millions d'argent frais. Le reste a été couvert par des obligations, des bons du Trésor ou des titres d'anciens emprunts alors que chez nous le montant total de 90 millions représente de l'argent frais. Le dernier emprunt belge, qui est encore actuellement en cours, ne semble pas avoir dépassé 2 milliards 200 millions ; les chiffres officiels n'ont pas encore été publiés. » (Ch. des Députés, *J. O.* du 8 juin 1920, pp. 2837 et 2838.)

Ici se pose une question fort intéressante : à quel taux furent émis tous les emprunts de guerre et d'après-guerre ? Dans le Luxembourg, celui de 1893 le fut à 3 1/2 %, celui de 1916 à 4 % et celui de 1919 à 4 1/2 %. Le cours d'émission de ce dernier emprunt a été de 100,25. « Depuis l'armistice, aucun emprunt étranger n'a été émis au-dessous de 5 % et au-dessus du pair. Le fait que nous avons réussi à placer dans le pays un emprunt de 4 1/2 % au taux d'émission de 100,25 constitue un phénomène inouï inconnu dans les autres pays. » (Ch. des Députés, *J. O.* du 8 juin 1920).

Toutes les nations d'Europe, neutres et belligérantes ont été touchées plus ou moins profondément par la maladie de l'emprunt. La Suisse a, pendant la guerre, émis la série d'emprunts que voici :

1914 :	2 empr. :	1 à 5 %	émis à 99 fr., rendement	30 millions
—	—	1 à 5 %	— au pair	50 —
1915 :	—	1 à 4 1/2 %	— à 96,50	100 —
1916 :	—	1 à 4 1/2 %	— à 97,50	100 —
—	—	1 à 4 1/2 %	— à 97 »»	100 —

1917 :	3 empr. :	2 à 4 1/2 %	— à 96 fr.,	—	200	—
—	—	1 à 5 %	— au pair	—	150	—
1918 :	—	1 à 5 %	— à 99,50	—	100	—
1920 :	1 en Amérique	à 5 %	cours voisin de 97	15 millions de d.		

En dehors de ces emprunts, la Suisse à diverses reprises, lançait dans la circulation des bons de caisse à 5 % pour une somme de 266 millions à échéance maximum de 3 ans.

La Hollande, pays neutre également, mais ayant dû comme la Suisse entretenir une armée pour la défense éventuelle de son territoire, émettait les emprunts ci-après :

1914 :	1 emprunt	à 5 %	rendement :	275 millions de florins		
1916 :	2 emprunts	à 4 1/2 et 4 %	—	250	—	—
1917 :	—	4 1/2	—	500	—	—
1918 :	—	5 %	—	350	—	—
1909 :	—	5 % au pair	—	450	—	—

Et ces emprunts nécessités par la guerre vont faire peser sur l'habitant une charge évaluée à 542 florins par tête.

Parmi les belligérants les opérations d'emprunt sont à plus grande envergure. En France, le total des emprunts émis au cours de la guerre s'élève au chiffre formidable de 230 milliards ; ils furent lancés à des taux différents : 4, 5 et 6 %. Ces taux sont du reste des taux fictifs. La rente communément appelée 4, 5 et 6 % n'est pas une rente qui rapporte 4, 5 et 6 % d'intérêt. On est ici en présence de deux taux d'intérêt.

« L'intérêt nominal, dira M. Allix, c'est l'intérêt considéré en relation avec le capital dont l'Etat se reconnaît débiteur ; l'intérêt réel c'est l'intérêt considéré en relation avec le capital effectivement touché par l'Etat, capital habituellement inférieur à celui que l'Etat s'engage à rendre. »

Cette pratique, que beaucoup d'auteurs éminents désapprouvent, est le résultat d'une « illusion ridicule » et d'une raison technique douteuse. Nous ne la discuterons pas. Retenons simplement que du fait de ses emprunts la charge imposée à la France sous forme d'arrérages à payer aux rentiers s'élève au chiffre, non moins formidable, de 13 milliards de francs absorbant la quasi-totalité des recettes ordinaires apportées par l'impôt.

L'Allemagne a émis 10 emprunts de guerre à 5 % dont le taux d'émission varie entre 98,50 et 97,50.

L'Angleterre a émis les emprunts suivants :

1914 :	1	emprunt à 3 1/2 %	au taux de 95,	rendement	1 milliard 1/2		
1915 :	—	à 4 1/2 %	au pair	—	22	—	—
1917 :	—	à 5 %	au taux de 95	—	51	—	
—	—	à 4 %	au pair	—	1	—	250

Le coupon de ce dernier emprunt est exempt d'impôt présent et futur.

1918 :	—	à 4 %	émis à 98	—	8 milliards 250		
1919 :	—	à 4 %	au pair	—	17	—	250

L'Italie emprunte 8 milliards 1/2 environ à des taux

d'émission variant entre 90 et 98 et à un taux d'intérêt entre 4 1/2 et 5 %.

La Belgique enfin, occupée pendant les hostilités, n'a pu émettre des emprunts qu'après l'armistice. Celui de 1919 dit « l'emprunt de la Restauration nationale » a été émis à 5 % et a donné un rendement de 1 milliard 575. Celui de 1920 émis au pair à 5,65 % d'intérêts avec une prime de 50 francs analogue à celle de l'impôt français a produit environ 2 milliards 1/2.

*
**

De tout temps, en matière d'impôt et d'emprunt, deux questions doctrinales surgissent et s'opposent. On se demande si :

1° En raison des nécessités fiscales, la préférence du législateur ira à l'emprunt ou à l'impôt. En d'autres termes, laissera-t-on uniquement au contribuable présent toutes les charges résultant d'une situation trop lourde ou bien fera-t-on la part de l'avenir en laissant aux générations futures une partie des charges qui pèsent sur la nation ?

2° Dérogera-t-on au droit commun et au principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt en exonérant les rentes d'état de l'impôt sur le coupon ?

On a affirmé, depuis longtemps déjà, qu'en matière de dépenses nécessitées par la guerre, c'est à l'impôt que l'on doit faire un large et pressant appel, à lui doit revenir la place prépondérante. Et, à l'appui de cette affir-

mation, pour le moins, douteuse, on ne craint pas d'affirmer que la guerre est l'affaire unique de la génération engagée, qu'il est injuste au premier chef de rejeter une partie des dépenses nécessitées sur les générations à venir. Après tout, ajoute-t-on, qui sait, si ces dernières, n'auront pas à faire face elles-mêmes, à de nouvelles guerres toujours à craindre, parce que toujours possibles?

M. Hitier, professeur de législation financière à la Faculté de Droit de Paris, analysant notre effort fiscal de 1920, attribuait à cet argument une puissance convaincante très limitée. Il affirmait au contraire qu'il y avait pour les générations successives une loi de solidarité ; que si cette notion était vraie, quand il s'agissait des emprunts en général, elle était encore plus vraie quand il s'agissait des dépenses de guerre. La génération actuelle a déjà largement payé un impôt suprême : celui du sang et c'est elle qui a ainsi préservé l'intégrité du patrimoine national. Et si ces constatations tirées de la logique ne s'appliquent pas en totalité au Luxembourg, on ne saurait contester aux dépenses ainsi engagées leur caractère de dépenses nationales, ayant dans la guerre leurs causes génératrices ; qu'elles eurent pour but unique de faire face à des besoins dont les générations futures autant que la présente tireront tout le profit.

Il est à remarquer qu'il est des raisons d'ordre technique et économique, qui, éloquemment parlent en faveur de l'impôt. Jamais période d'emprunt n'a été plus mauvaise que celle de la guerre ou d'après-guerre ; lar-

gement pratiqué, pratiquement néfaste, l'emprunt inonde le marché financier au-delà de ses capacités normales d'absorption ; du fait de la dépréciation des signes monétaires, la vie chère s'installera pour régner en maîtresse incontestée. La théorie quantitative de la monnaie exigerait une politique de prudente restriction : or, c'est le contraire qui est la norme.

La planche à billets de banque infatigable déverse sans arrêt : ce sera bientôt la planche aux assignats.

L'impôt par contre, en raison du taux élevé qui pèsera sur le contribuable obligera ce dernier à être économe, à restreindre ainsi ses dépenses personnelles : le salut est uniquement dans une politique de rigoureuse économie.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, c'est en s'inspirant de la nécessité pour les générations futures de participer aux dépenses actuelles que la Chambre luxembourgeoise a voté les emprunts de guerre à l'unanimité. Et cette décision est ici en conformité avec la logique : on espère que, malgré un manquement grave à la parole sacrée, la violation de son sol ne se produira plus.

*
* *

Une autre question de brûlante actualité est celle de l'imposition de la rente. Elle a été discutée avec une passion véritable, en France plus particulièrement, où tous les emprunts de guerre, chiffre formidable connu, furent uniformément déclarés exempts d'impôts présents et futurs. Ce faisant l'Etat français ne songeait

nullement à faire un cadeau aux souscripteurs. Il espérait au contraire obtenir un taux de prêt plus favorable et cet espoir est loin d'être une illusion ; cela rend intéressante la perspective pour l'Etat d'une conversion future.

Les adversaires de l'immunité de la rente tiennent pour excessives les raisons précédentes. D'après eux, l'immunité de la rente serait un privilège fiscal, insupportable ; ce que l'Etat ne prend pas aux uns, il devra le prendre aux autres ; c'est là, disent-ils, de la politique à courte vue.

Il est certain que toutes les mesures qui s'écartent du droit commun sont pleines de dangers : décider que le coupon de rente bénéficiera de l'immunité fiscale c'est en somme faire une promesse catégorique que l'Etat ne pourrait pas rapporter sans risquer d'atteindre gravement son crédit. C'est, il est vrai, rétablir le privilège sous une forme qui n'est pas nouvelle, mais, peut-on nier que l'on ne soit pas en présence d'un contrat synallagmatique engageant les deux parties : il doit être intégral et loyalement exécuté.

Il y a bien toute une catégorie de théoriciens, plus ou moins audacieux, les partisans de la « thèse Jacobine », qui affirment que l'Etat est toujours maître de supprimer les droits qu'il a accordés à un moment donné : en un mot, disent-ils, la théorie des droits acquis ne saurait jouer contre l'Etat.

Avec M. Hitier nous pensons qu'il serait inopportun

et impolitique de la part de l'Etat de ne pas tenir la promesse qu'il a faite aux rentiers. Il y aurait, nul doute, un manquement à la parole donnée ; de même qu'une méfiance justifiée entoure le failli, de même l'Etat devra s'abstenir dans l'avenir de tout appel aux souscriptions publiques : il irait au-devant d'un échec retentissant.

*
* *

Contrairement à ce qui se passe en France, le Luxembourg a entendu soumettre le coupon de rente au droit commun ; alors qu'en Angleterre, un seul coupon (emprunt de 1917 émis au pair) a bénéficié de l'immunité fiscale, dans le Grand Duché tous les coupons sont soumis à un impôt unique de 3,5 %. L'art. 2, §§ 4 et 5 de la loi du 8 juillet 1913 déclare que les intérêts des obligations de l'Etat seront soumis à l'impôt du coupon et l'art. 3, 2^o alinéa, fixe à 3,5 % l'impôt uniforme à acquitter y compris l'impôt complémentaire sur le capital.

Ainsi donc, dans le Grand Duché en matière d'emprunt se dégagent deux principes généraux aux antipodes de la conception française : à savoir d'une part l'impôt sur le coupon et d'autre part la participation indiscutable et effective des générations futures aux dépenses occasionnées par la guerre.

*
* *

La participation de l'Etat à la production des richesses soulève une question que les théoriciens socialistes vou-

draient introduire dans la conception financière française : c'est de la question des monopoles qu'il s'agit.

On se demande sous quelle forme cette participation de l'Etat se donnera libre cours : concurrence ou monopole.

L'Etat concurrent de l'initiative privée est une utopie et un non sens ; si, par contre l'Etat s'arroge des monopoles quels seront, de cette situation nouvelle les résultats économiques ?

Il y aurait tout d'abord de la part de l'Etat une atteinte grave et injustifiée à la théorie des droits acquis. Il est des situations préexistantes desquelles l'Etat devra se préoccuper, même en admettant le principe de la juste et préalable indemnité, surtout si l'ordre public n'est pas en jeu : l'Etat assureur, l'Etat banquier, l'Etat raffineur voilà, certes, la Terre Promise des admirateurs de l'Etat Providence.

Dans la séance du 10 juin 1920 (*J. O.*, p. 2889) un député socialiste préconisait l'introduction des monopoles dans le Grand Duché et du monopole de l'alcool en particulier. « Ce monopole existe, disait-il, en Allemagne depuis que la loi du 26 juillet 1918, en Suisse depuis une loi de 1886 ; il existe aux Etats-Unis, il existait en Russie. »

En admettant le principe de l'introduction du monopole de l'alcool dans le Grand Duché, l'intervention de l'Etat se manifesterait sous trois formes.

1° L'Etat fabrique et exporte.

2° Son rôle se borne à rectifier les alcools à livrer au commerce.

3° Enfin, comme en Suisse, l'Etat est vendeur d'alcool purement et simplement.

En France, une commission des alcools présidée par M. Léon Say rejette en 1887 les trois modes d'intervention ci-dessus, tout comme elle rejette le principe lui-même de l'Etat français monopolisateur de l'alcool.

A n'en point douter, les socialistes français inspirent leurs collègues Luxembourgeois, en ce qui concerne le monopole des essences, du pétrole et de la benzine. A l'heure actuelle, la vente du pétrole en France se trouve être placée sous un monopole de fait.

Le monopole des assurances existe en Italie, mais en présence des médiocres résultats qu'il a donnés, ce monopole est appelé à disparaître prochainement.

L'avenir nous apprendra si le monopole, sous quelque force que ce soit, mérite d'être sérieusement envisagé.

LES IMPOTS DANS LE GRAND DUCHE APRES GUERRE

Il faut admettre, comme un principe impérieux de technique budgétaire, que toutes les dépenses ordinaires doivent être couvertes uniquement par l'impôt ; il faudra donc demander après-guerre au contribuable luxembourgeois un effort que l'on peut fixer à plus du triple de celui d'avant-guerre.

Compte tenu de l'excédent actif de l'année précédente, le budget de 1913 se ramenait à 20 millions. Or, malgré une politique de rigoureuse compression le budget d'avenir du Grand Duché sera voisin de 70 millions.

Comment y faire face ?

M. le ministre des Finances, dans son exposé du programme fiscal en 1920, propose le plan de recettes suivant :

Impôts directs.....	20 millions par an
Enregistrement	10 —
P. T. T.	6 —
Douanes	12 —
Recettes diverses	4 —
Chiffre d'affaires	18 —

Soit un total de 70 millions.

Il n'est pas fait état des ressources à obtenir de l'impôt sur le capital ; cet impôt réparti « sur 10 années devrait fournir un rendement annuel de 15 millions lequel serait exclusivement destiné à amortir la dette nationale consolidée dont le total y compris les 90 millions de l'emprunt de 1919, atteint aujourd'hui le chiffre de 123 millions (NEYENS : *La situation financière et monétaire du Grand Duché*).

Tout comme en France il existe dans le Luxembourg une division administrative des impôts : directs et indirects. Nous avons vu page (35) quelle était la division de ces impôts.

I. — *L'impôt foncier.*

C'est la loi française du 3 frimaire an VII qui a introduit l'impôt foncier dans le Luxembourg. Depuis trois ans l'ancien Département des forêts avait été rattaché à la France et jusqu'au Congrès de Vienne de 1815 c'est par les lois françaises qu'il sera régi.

Historiquement parlant, c'était le plus ancien des impôts du système fiscal des deux pays ; c'était aussi le premier des impôts par son universalité. Le législateur de l'an VII, inspiré de l'idée de proportionnalité avait voulu faire peser sur la propriété bâtie et non bâtie un impôt de répartition.

La loi de Frimaire an VII relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière avait basé l'impôt foncier sur le revenu net et imposable des propriétés bâties et non bâties. Comme d'une part le cadastre n'est qu'une création de 1808, comme d'autre part on ne connaissait pas la valeur des terres, il était logique que le législateur révolutionnaire français, épris d'idéal fiscal, édicta des mesures pour en établir l'assiette. Les principes admis à ce sujet furent le point de départ des opérations qui, en 1814 (arrêté-loi du 30 sept.) firent introduire le cadastre dans le Grand Duché. Pendant près d'un siècle, et sauf une modification préconisée par un arrêté de 1862, l'assiette ainsi déterminée servira de base à la perception de cet impôt.

Le législateur quand il a aménagé cet impôt lui a donné la place d'honneur et son geste s'explique. Quelle que soit l'extension prise par les valeurs mobilières, l'impôt foncier n'était-il pas établi sur l'élément le plus stable de la fortune du Grand Duché ?

Impôt de répartition, avons-nous déjà écrit, l'impôt foncier frappe la propriété immobilière sous ses deux formes : bâtie et non bâtie.

Le revenu net imposable des maisons et celui des fabriques, forges, moulins et autres usines sont tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative, calculés sur un nombre d'années déterminées, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations.

Pour connaître le revenu net imposable des maisons d'habitation on se base sur la valeur locative calculée sur 10 années, après déduction de $1/4$ de cette valeur locative pour faire face aux frais de dépérissement et d'entretien. Une exception est faite en faveur des bâtiments servant aux exploitations rurales (grangés, écuries, etc.), servant à loger les bestiaux ou à serrer les récoltes. On ne les soumet à la contribution foncière qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture, évalués sur le pied des meilleures terres labourables de la commune.

Pour le revenu net imposable des fabriques, manufactures, forges, etc., on opère de la même manière que pour les maisons, mais après déduction du tiers.

Le revenu net des terres est ce qui reste au proprié-

taire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récoltes et entretien. Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminées.

Il nous paraît inutile de donner un plus vaste développement à cette question ; ce qui a déjà été écrit ne l'a été qu'à titre purement rétrospectif ; L'impôt foncier a cependant été amendé ou complété au cours de son existence centenaire ; une loi du 10 décembre 1919, conclusion annoncée d'une mesure plus vaste qu'avait amorcée la loi du 8 décembre 1913, a substitué à l'impôt foncier un impôt général sur le revenu. A partir du 1^{er} janvier 1919 les impôts foncier et minier cesseront d'être perçus comme impôts d'Etat (art. 3 de la loi de 1919).

Le rôle important joué par l'impôt foncier dans les budgets annuels du Grand Duché n'a jamais été mis en doute ; meilleur éloge ne pouvait être fait de lui que celui inséré dans son rapport du 8 avril 1918 par M. le Directeur Général des Contributions indirectes. « Ce fut, dit-il, un tribut fatal et forfaitaire payé à l'Etat par tout patrimoine foncier en retour de la reconnaissance de la souveraineté domestique inviolable, intangible, sacrée et également chère à tous, fût-elle exercée dans une vaste ferme ou sous un toit de chaume. »

A titre documentaire, nous signalons, d'après une statistique récente, les surfaces respectivement occupées par la propriété bâtie et non bâtie :

Superficie totale : 258.630 hectares.

Propriété non bâtie : terres labourables	123.878	hectares
— bois et forêts	83.379	—
— prés	27.169	—
— vignes	1.469	—

Quant au domaine public bâti et non bâti, il occupait une surface de 9.308 hectares non imposables.

II. — *L'impôt général sur le revenu.*

Avant la loi du 10 décembre 1919 portant introduction définitive de l'impôt général sur tous les revenus, le régime des impôts directs comprenait en dehors de l'impôt minier et de l'impôt foncier, un impôt dit « mobilier » qui frappait tous les revenus non atteints par les deux précédents.

C'est par la loi du 9 février 1891, modifiée par celle du 2 juin 1897 qui décrète la suppression de l'impôt personnel, que l'impôt mobilier est introduit dans la législation fiscale du Grand Duché. Il frappait d'un taux uniforme, mais variable les revenus suivant qu'il s'agissait :

1^o Des revenus des capitaux mobiliers et de toutes les valeurs mobilières, tous taxés à 3 %.

2^o Des revenus mixtes provenant à la fois du travail de l'homme et d'un commerce ou d'une industrie taxés à 2 $\frac{1}{2}$ %.

3^o Des revenus qui ne sont que le résultat du travail de l'homme, c'est-à-dire des revenus essentiellement

variables et temporaires : il est équitable de les imposer au taux le plus bas possible. Le législateur la fixé à 1 %.

Dans cette catégorie de revenus figurent les salaires, gages, traitements, etc..., à condition toutefois que celui qui en bénéficie ne possède pas un revenu global supérieur à 5.000 francs.

La loi prévoit des exemptions à la base ; il exonère les bénéfices, gains et revenus annuels inférieurs à 100 fr. et les traitements et pensions inférieurs à 200 francs, le salaire des ouvriers, journaliers, manœuvres, domestiques jusqu'à concurrence de 600 francs ; une loi du 16 mai 1891 rend la loi inapplicable au Grand-Duc et aux membres de sa famille.

Le législateur demande au contribuable de déclarer son revenu mobilier quelle qu'en soit la source ; le patron occupant des ouvriers salariés fournira un relevé à l'administration pour les sommes qu'il aura payées. C'est la pratique du « stoppage à la source » ; patrons et maîtres sont rendus responsables du paiement des impôts dûs par les ouvriers qu'ils occupent. Pareille mesure avait été envisagée en France pour la perception de l'impôt cédulaire sur les salaires, mais en présence des nombreux conflits soulevés à cette occasion, on a dû y renoncer : on demande au salarié la déclaration de son revenu.

*
**

La loi de 1891 était amèrement critiquée, à cause de son taux fixe et différentiel ; s'il était équitable et logique

de pratiquer une taxation différente suivant la source des revenus (revenus des capitaux, revenus mixtes ou revenus du travail) il apparaissait comme une mesure profondément injuste de traiter sur un pied d'égalité (au point de vue du taux de l'imposition 1, 2 ou 3 %), tous les revenus d'une même catégorie.

Un autre reproche adressé à la loi est le suivant : établir un taux fixe d'imposition, c'est faire de la proportionnalité. Or, les adversaires ne manquaient pas de faire remarquer, avec un semblant de raison, qu'une telle conception avait ses racines dans l'inégalité, qu'elle était le pivot d'une injustice fiscale. L'impôt progressif est le favori des socialistes ; ici, la proportionnalité ne frappe pas tous les revenus avec la même rigueur.

Le but de la loi du 8 juillet 1913 en décrétant l'abolition de l'impôt mobilier et en le remplaçant par un impôt général sur le revenu, a été de réduire ces reproches à néant. Comme le faisait observer M. Neyens, la loi nouvelle s'inspirant de la fiscalité allemande, créait un impôt progressif sur tous les revenus mobiliers, généralement quelconques.

Ce taux progressif variait de 0,28 % à 4 %.

Furent soumis à cet impôt tous les revenus qui n'étaient pas atteints ni par l'impôt foncier, ni par l'impôt minier.

Un paragraphe spécial est consacré aux recettes extraordinaires, héritages, donations, assurances sur la vie, ventes d'immeubles n'ayant pas le caractère d'actes de commerce, ni de spéculation; ces recettes ne sont pas considé-

rées comme un gain imposable; on n'en tient compte que s'il en résulte une augmentation ou une diminution de revenus.

Les bénéfices et gains sont imposés après déduction des dépenses que leur réalisation exige quel que soit l'emploi auquel ils servent. Les sociétés industrielles, commerciales, financières ou civiles sont imposées directement et intégralement du chef des dividendes, arrages, intérêts ou primes, payés aux actionnaires. L'art. 2 § 5, est spécialement consacré à l'imposition du coupon de rente; y sont soumis les intérêts des obligations de l'Etat grand-ducal et cet impôt est directement perçu par voie de retenue sur le paiement du coupon. -

Contrairement à la loi du 25 février 1891 (art. 5), la loi de 1913 déclare que ne seront pas portés en déduction de l'actif : 1° les rémunérations du travail du contribuable, de sa femme, de ses enfants, dont l'entretien est légalement à sa charge, ni des frais d'habitation, de nourriture et d'habillement du contribuable et de sa famille; 2° les impôts payés à l'Etat ou à la commune; 3° les retenues obligatoires pour le service des pensions et autres charges dont les traitements ou salaires sont grevés en vertu de dispositions légales ou conventionnelles à charge du contribuable même.

Sont, par contre, déductibles : 1° les sommes affectées à l'amortissement soit des actions, soit des obligations, réalisées par le concessionnaire d'une entreprise industrielle, dont la propriété à l'expiration de la concession,

entrera dans le domaine privé de l'Etat ou des communes ; 2° les revenus des entreprises industrielles, commerciales ou financières à raison desquels celles-ci supporteront déjà d'autres impôts dans le Grand Duché.

Le titre III, art. 4, de la loi de 1913 est consacré à certaines exemptions. Ne paieront pas l'impôt mobilier tous les revenus inférieurs à 1.000 francs, les indemnités accordées aux fonctionnaires, les revenus des caisses d'épargne et du crédit foncier ; enfin les bénéfices résultant de l'agriculture en général ou tirés directement de la distillation des fruits, des marcs de raisin, ainsi que tous les produits agricoles distillés par le producteur.

A cette série d'exemptions, on ajoute le mobilier servant à des exploitations agricoles ainsi que les provisions de ménage ou autres objets mobiliers servant à l'usage personnel du contribuable et de sa famille demeurant avec lui. Enfin, une dernière mesure est prise en faveur des familles nombreuses ; tout contribuable dont la charge globale d'impôts directs ne dépasse pas 40 fr., ayant plus de deux enfants âgés de moins de 16 ans, doit obtenir une réduction à son impôt ; il en sera de même pour tout ascendant et descendant à charge du contribuable.

*
* *

La loi prévoyait un minimum d'existence de 1.000 fr. exempt d'impôt ; ainsi donc, un revenu de 1.000 francs payait 3 francs d'impôt, le maximum était demandé aux

revenus supérieurs à 1 million, soit 4.000 francs. L'impôt du coupon était uniformément perçu au taux de 3,5 % y compris l'impôt complémentaire sur le capital.

Cet impôt frappe le chef de famille tant en raison de ses revenus personnels que de ceux de sa femme et des autres membres qui habitent avec lui ; pour obvier à la fraude fiscale, la femme séparée de biens est imposable nominativement, même lorsqu'elle ne vit pas sous le toit conjugal.

Le contribuable dont le revenu global est égal ou supérieur à 3.000 francs, intégralement ou partiellement imposable à la contribution mobilière, doit aux termes de la présente loi en faire une déclaration sincère.

Celui disposant d'un revenu inférieur à 3.000 francs peut être obligé d'en faire la déclaration lorsqu'il y sera invité par le conseil des taxateurs soupçonnant la fraude.

C'est en somme à la déclaration obligatoire que l'on fait appel pour connaître les ressources du contribuable. Ces déclarations contiendront l'énumération des capitaux, valeurs mobilières et autres éléments de fortune, non atteints par l'impôt foncier et minier, ainsi que celle de leurs revenus d'après leur consistance au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition.

Quant aux facultés imposables, mentionnées à l'art. 1, c'est-à-dire en ce qui concerne les bénéfices et gains nets résultant du travail de l'homme en général et qui sont le produit d'un commerce, d'une profession ou d'une

industrie les déclarations doivent contenir l'indication du montant des bénéfices et gains dont le contribuable a joui pendant l'année antérieure à celle de l'imposition.

Enfin les déclarations qui visent le montant des salaires, gages, etc., comprendront la valeur relative d'une habitation gratuite ou autres avantages similaires dont le contribuable aura la jouissance à partir du 1^{er} janvier de l'année de l'imposition.

*
* *

Des mesures sont prises contre la fraude ; la déclaration du contribuable est soumise à l'appréciation du conseil des taxateurs. En cas de doute sur cette déclaration le Conseil pourra inviter le contribuable à fournir des explications verbales ou écrites ; s'il s'y refuse, il est taxé d'office et dans ce cas, il ne pourra plus réclamer contre le chiffre pour lequel il a été imposé ; une pénalité égale à 50 % de son imposition lui est infligée.

Si le contribuable a eu l'intention de frauder il devra payer un impôt supplémentaire égal au quintuple de l'impôt résultant de l'insuffisance constatée.

Une disposition spéciale impose aux patrons ou aux maîtres, occupant des salariés de fournir à l'administration un relevé des sommes payées par eux ; faute de se conformer à cette prescription, il ne leur sera pas tenu compte des sommes déboursées : ils seront imposés tout comme s'ils étaient encore détenteurs des sommes payées à leurs ouvriers.

*
* *

L'évaluation et la taxation des revenus mobiliers imposables se font par un conseil de taxateurs pour chaque commune ou par groupements de communes; il est composé d'un président et de douze membres; le contrôleur divisionnaire des contributions le préside. Ce conseil des taxateurs peut s'entourer de toutes les garanties qu'il juge utiles, soit en appelant devant lui les personnes qui peuvent l'éclairer, soit déléguer un contrôleur pour y faire des enquêtes, soit encore se faire communiquer les bilans des sociétés et des entreprises commerciales.

Il peut, enfin, requérir les fonctionnaires de l'Etat, des administrations communales, etc., en un mot, faire appel aux sources de renseignements les plus variées.

Les recours contre les décisions en matière d'impôt ne sont pas suspensifs et l'Etat jouit d'un privilège sur toutes les valeurs mobilières du contribuable y compris les salaires et les traitements, en quelque lieu qu'ils se trouvent.

*
* *

La loi de 1913 n'avait été envisagée, ainsi que cela a été dit plus haut, que comme une première étape dans l'introduction définitive de l'impôt sur le revenu. Dès le lendemain du vote de cette loi, les réclamations des adversaires du gouvernement se firent entendre; ils trouvaient insuffisante l'imposition des revenus fonciers basée sur le

système désuet du revenu cadastral. « Cette situation, dira M. Neyens, fut longtemps exploitée dans un but politique dans les luttes de parti qui prirent un caractère plus aigu lorsqu'en 1919 le législateur, dans le but de majorer les ressources fiscales, envisagea la majoration des taux d'impôts prévus par la loi de 1913. Un projet de loi d'initiative parlementaire avait été déposé dans le but de renforcer le barème d'impôt prévu par la loi de 1913 en tant que s'appliquant aux gros revenus, quitte à réduire les taux de 1913 au profit des classes inférieures. »

Après bien des obstacles, conséquence de l'animosité profonde des partis politiques en présence, le Parlement vota la loi du 10 décembre 1919 qui consacre dans le Grand Duché l'introduction définitive de l'impôt sur le revenu. Cette loi abrogeant les impôts foncier et minier devient enfin une loi d'ordre général frappant tous les revenus.

Elle porte à 3.000 francs le minimum d'existence institué par la loi de 1913 que cette dernière avait fixé originellement à 1.000 francs.

Elle modifie le taux de 1913 qu'elle aggrave de 15 %. En raison de ce renforcement des taux supérieurs, un revenu égal ou supérieur à 1 million devra payer 60.000 francs d'impôt, alors que sous le régime de la loi de 1913 le même contribuable jouissant des mêmes revenus n'aurait payé que 4.000 francs ; la majoration de 56.000 francs est relativement appréciable.

Les taux inférieurs ne subissent pas une augmentation proportionnelle à celle des taux supérieurs ; il y a, au contraire, diminution ; un revenu de 3.000 francs qui sous le régime de 1913 payait 29 francs d'impôt ne paiera plus avec la loi de 1919 qu'un impôt de 6 fr. 10.

En dehors de la suppression des impôts foncier et minier, la loi de 1919 n'apporte pas un changement notable au texte de 1913. Il convient cependant de citer au paragraphe des exemptions, celle des revenus qui, tombant par leur nature sous l'imposition de la loi de 1913 à condition de ne pas dépasser la somme de 1.000 francs, étaient exempts d'impôt ; comme le minimum d'existence a été porté de 1.000 à 3.000, le chiffre ci-dessus a subi la même évolution dans le sens de l'exonération.

Nous sommes surtout en présence d'une aggravation, provisoire, du reste, des taux d'imposition.

*
* *

Dans le programme fiscal et financier exposé les 8 et 10 juin 1920, l'impôt direct devra fournir, pour l'équilibre des dépenses, un rendement d'au moins 20 millions sur une recette budgétaire totale de 70 millions. Or, de la loi de 1919, on ne peut guère espérer plus de 10 millions par an : c'est donc un rendement double qu'il faudra obtenir.

Dans cette intention, le Gouvernement a envisagé le renforcement sérieux du barème de 1919 ; alors que les revenus supérieurs à 1 million ne payent que 60.000

francs, le projet de loi leur en demande 150.000 : le taux d'impôt serait ainsi porté de 6 à 15 % ; il est également entendu que les revenus inférieurs seraient majorés dans une proportion analogue, le minimum d'existence étant abaissé à 1.000 francs.

Le projet gouvernemental est contrebattu par le Conseil d'Etat qui trouve les taux proposés par trop onéreux. La commission parlementaire de la Section Centrale examine actuellement le projet de loi : il est à croire que le taux adopté sera un taux intermédiaire entre celui du gouvernement et celui du Conseil d'Etat.

*
* *

L'impôt général sur le revenu se substitue définitivement aux impôts de la loi de 1891. A titre documentaire nous extrayons d'un petit opuscule de M. le Ministre des Finances Neyens un tableau comparatif des ressources procurées par les impôts foncier et mobilier.

Année budgétaire	Recettes totales	Rendement de l'impôt foncier	0/0 par rapport aux recettes budgétaires	Rendement de l'impôt mobilier	0/0 par rapport aux recettes budgétaires
1850	5.544.000	589.000	16 6	126.000	3 5
1860	6.122.000	605.000	9 8	175.000	2 8
1870	5.805.000	878.000	16 5	304.000	5 7
1880	6.121.000	919.000	15 0	432.000	7 0
1890	10.350.000	964.000	9 3	635.000	6 1
1900	13.850.000	1.002.000	7 2	1.101.000	7 9
1910	17.700.000	1.055.000	5 9	1.511.000	8 5
1914	20.360.000	1.183.000	5 8	3.533.000	17 4

Pendant le demi-siècle qu'embrasse ce tableau, l'importance des deux impôts directs principaux dans les recettes budgétaires se trouve donc intervertie. De 16,6 % en 1850, l'impôt foncier est descendu à 5,8 % en 1914, alors que l'impôt mobilier s'élève de 3,5 % en 1850 à 17,4 % en 1914.

Cette évolution n'aurait fait que s'accroître dans l'avenir si la loi de 1919 n'était venue abolir l'impôt foncier.

III. — *L'impôt complémentaire sur le capital.*

Une innovation de la loi de 1913 consiste dans la création d'un impôt complémentaire sur le capital ; cet impôt est perçu simultanément avec la contribution mobilière et frappe tous les capitaux et valeurs mobilières, ainsi que tous les éléments de leur fortune qui ne sont pas atteints par les impôts foncier et minier.

Le taux de l'impôt complémentaire est fixé à 1/2 pour mille de la valeur des capitaux, valeurs mobilières qui en font l'objet. Mais comme il s'agit d'un impôt de redressement il ne frappe qu'à partir de 7.500 francs ; on veut atteindre les revenus supérieurs. Sont exonérés : l'Etat en raison de tout ce qui constitue l'actif de la Caisse d'Epargne, du Crédit foncier ou de toute autre entreprise exploitée sous son nom et à son compte, le contribuable dont le revenu global ne dépasse pas 1.000 francs pour le cas où le chiffre total de sa fortune reste au-dessous de 10.000 francs.

Le coupon de rente est également exempt de cet impôt. La loi de 1919 n'a rien modifié quant à l'assiette et au mode de perception.

IV. — *L'impôt sur la surtaxe des revenus.*

Cet impôt institué par la loi du 11 avril 1921 s'inspire dans sa conception des principes de l'*Income-tax anglais* ; il a été ainsi dénommé pour mieux être différencié de l'impôt sur le revenu qu'il complète et de l'impôt sur les bénéfices de guerre qu'il remplace. Régulateur automatique des finances publiques, il est perçu intégralement pour le compte de l'Etat et ne comporte aucun centime additionnel.

La création d'un impôt à rendement déterminé ressemble à un certain point de vue au principe dont s'inspiraient les « aides » votées par le Conseil provincial et réparti d'après les feux.

Le projet de frapper en 1918 d'un impôt extraordinaire tous les revenus réalisés au cours de cette année n'avait pas été sans soulever l'opposition de la Section Centrale et d'une fraction de la Chambre des Députés. Ce projet ne fut pas accepté ; on disait cependant que les bénéfices de guerre avaient engendré des inégalités criardes au point de vue de la justice distributive en matière fiscale ; qu'il fallait un impôt moralisateur, un frein à l'accaparement et à la spéculation illicite. Peu à peu, malgré le vif désir que l'on avait eu de frapper les

bénéfices dits « de guerre », on s'était familiarisé avec l'idée que cet impôt n'était plus qu'une expression fiscale sans portée. L'opinion publique s'était acclimatée à l'idée du fiasco de cet impôt.

Cependant, il restait en dernière analyse une considération, celle-là d'ordre fiscal. De graves préoccupations budgétaires demandaient des ressources ; si l'on abandonnait la perspective d'une amputation des bénéfices de guerre où allait-on trouver des ressources équivalentes ?

L'objection fut levée par un projet de loi proposant la création d'un nouvel impôt à caractère progressif sur tous les revenus supérieurs à une somme à déterminer. C'était là de véritables centimes additionnels au taux de l'impôt sur le revenu, variables chaque année et dont le taux devait être fixé lors du vote du budget annuel.

Ces principes admis à l'unanimité il restait un point à fixer : à partir de quelle somme le nouvel impôt allait-il jouer ? Des divergences s'étant élevées entre la Section Centrale qui proposait le chiffre de 15.000 et l'administration qui proposait 10.000, on se mit d'accord sur un chiffre transactionnel, soit 12.000.

La Section Centrale entendait ne pas atteindre les traitements des fonctionnaires, et par voie d'incidence, l'indemnité de renchérissement. Elle se réclamait d'une idée de logique : « vouloir donner d'une main, disait-elle, et reprendre de l'autre, c'est faire preuve de la plus belle incohérence ». L'administration au contraire pour ména-

ger la transition entre le groupe des exemptés et celui des surimposés disposait que seule la part des revenus excédant 10.000 francs serait imposée. Le tableau ci-dessous montre les différences de conception entre le taux de l'administration et celui de la Section Centrale.

Montant du revenu	S. C.	Adm.	
—	—	—	
10.000	0	0	
11.000	93	17	
12.000	107	36	
13.000	123	57	
15.000	156	105	
20.000	239	240	
50.000	850	1.360	
100.000	2.000	3.600	
1.000.000	30.000	59.400	—°

Comme on le voit, l'administration frappe lourdement les gros revenus.

En la circonstance le Conseil d'Etat appelé à départager ces deux organes décidait tout d'abord qu'il ne fallait pas considérer comme des accroissements de revenu les suppléments accordés aux fonctionnaires. Ce faisant il respectait les dispositions formelles de l'art. 6 de la loi du 20 décembre 1918 qui déclare les indemnités en question exemptes d'impôt ; on était ici en présence d'un engagement contre la violation duquel les bénéficiaires protesteraient le cas échéant.

D'autre part, disait le Conseil d'Etat, dans son avis, en fixant à 15.000 le point de départ de la surtaxe, la Section Centrale a été par trop généreuse; la vraie mesure serait dans une solution intermédiaire et de ce fait proposait d'imposer à la surtaxe tous les revenus supérieurs à 12.000 francs.

Ce chiffre fut accepté.

« En résumé et en attendant que la réforme de l'impôt général sur le revenu puisse lui fournir les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses budgétaires, la loi du 11 avril 1921 autorise le Gouvernement à combler tout ou partie du déficit annuel par la perception de cette surtaxe dont le taux sera fixé chaque année par la loi budgétaire selon les exigences du Trésor, sans qu'il puisse dépasser 100 % des taux de la loi de 1919 pour les revenus supérieurs à 12.000, mais ne dépassant pas 100.000, ni 150 % pour les revenus supérieurs à 100.000, mais ne dépassant pas 1.000.000, ni enfin 200 % pour les revenus supérieurs à 1 million. » (NEYENS: *Les impôts dans le Grand Duché de Luxembourg*.)

Un arrêté ministériel publié au *Mémorial* fixera chaque année le taux des additionnels à percevoir au titre de la surtaxe. Ces additionnels seront fixés de façon à ce qu'à un centime additionnel pour les revenus de 100.000 fr. correspondent 1,5 centime additionnel pour les revenus de 100.001 fr. à 1 million et 2 centimes additionnels pour les revenus de plus de 1 million. Ces addi-

tionnels seront appliqués au taux d'impôt correspondant au revenu global de chaque contribuable.

Les abattements suivants sont prévus par la loi pour les revenus variant entre 12.000 et 50.000. Dans un ordre décroissant, il est bonifié :

80 %	du revenu entre	12.000 et 20.000
70 %	— — —	20.000 et 25.000
.....		
20 %	— — —	45.000 et 50.000

D'après M. Neyens le taux maximum actuel de l'impôt sur le revenu étant de 6 %, les revenus supérieurs à 1 million paieront, avec la surtaxe, 18 % du revenu total ; et toute majoration du taux de l'impôt sur le revenu se traduira par une augmentation sensible du fait de la surtaxe ; ce n'est pas tout : à ces centimes additionnels viendra s'ajouter l'imposition communale fixée à 22,5 % ; on arrive ainsi en supposant que le taux de relèvement à 15 % de l'impôt sur le revenu soit voté à frapper à raison de 67,5 % un revenu de 1 million, ce qui peut paraître exorbitant.

Pour 1921 le rendement espéré de la surtaxe, rétroagissant aux années 1919 et 1920, est évalué à 17 millions.

L'art. 7 de la loi abroge l'impôt sur les bénéfices extraordinaires, mais son remplacement par l'impôt sur les surtaxes n'est que provisoire, ce dernier impôt devant lui-même disparaître dès l'amélioration de la situation financière.

V. — *L'impôt sur les célibataires.*

On est en présence d'une mesure cherchant à obtenir la péréquation des charges fiscales ; cet impôt, inconnu avant guerre dans la législation financière, a fait son apparition en France sous la forme d'une aggravation du taux de l'impôt général sur le revenu. Le projet luxembourgeois fait partie du programme de l'avenir et s'inspire de très près du texte français.

On ne cherche pas si le célibat est volontaire ou pas ; par le fait qu'ils sont célibataires, ils ont moins de charges et ils acquittent moins d'impôts de consommation.

L'idée d'une imposition sur les célibataires est tout entière dans le Droit Romain, mais à l'opposé de notre législation elle était alors considérée comme une pénalité.

Auguste pour remédier à la crise de natalité et mettre un frein au dérèglement des mœurs, imposa ses lois caducaires : *lex Papia Poppéa*, et *Lex Julia de maritandis* ; il voulait surtout pousser à la natalité, et il frappait à la bourse. Les célibataires, les gens stériles ne payaient pas un impôt spécial mais on diminuait leur capacité à recueillir dans une succession ; les parts caduques étaient attribuées aux familles nombreuses.

V. — *L'impôt minier.*

La législation fiscale française a majoré, le 25 juin 1920, les principales taxes qu'en vertu des lois du

21 avril 1810 et 10 avril 1910, on percevait tant sur la mine que sur les produits extraits.

Jusqu'en 1920 le concessionnaire de la mine payait :
1° une redevance fixée à 0 fr. 50 par hectare pouvant être abaissée à 0 fr. 15 pour les mines de combustible. Ce chiffre, la loi de 1920 ne l'a pas modifié ; 2° une redevance proportionnelle égale à 20 % du produit net de l'exploitation de l'année précédente ; 3°, enfin, une redevance communale égale au 1/6 de la redevance proportionnelle.

Ces redevances diverses ont le défaut capital de ne pas être suffisamment rémunératrices pour inciter le concessionnaire à exploiter.

Dans le Luxembourg, l'exploitation minière a été étroitement solidaire de l'extension et de la subvention des voies ferrées. En 1865 un financier belge, M. Guyot, conçut le projet de donner une extension nouvelle aux voies ferrées du Grand Duché ; il renonçait à toute subvention en espèces et à toute garantie d'intérêts moyennant la concession de terrains miniers ; progressivement, l'Etat s'est dépouillé en faveur des sociétés sidérurgiques à condition de lui payer une rente annuelle ; il en est résulté pour l'Etat des recettes appréciables. Une loi de 1898 fixe à 800 francs l'hectare la redevance à payer ; ce chiffre, la loi de décembre 1913 l'a porté à 2.725 francs : on est loin du chiffre de 0 fr. 50 payé en France comme redevance fixe. Avant la refonte générale du système fiscal, un impôt spécial frappait les produits de vente de

la mine et rapportait une somme variant entre 160.000 et 217.000.

A notre redevance proportionnelle de 20 % correspond une redevance annuelle sur le toccage des mines, distincte de l'impôt minier, sous la forme d'un bénéfice de 0 fr. 10 par tonne de minerai extrait.

La loi du 10 décembre 1919 a supprimé cet impôt minier, mais la redevance sur le toccage des mines est toujours perçue, elle rapporte au fisc environ 80.000 fr. par an.

VII. — *L'impôt de patente.*

Une loi de finances du 31 décembre 1921 (art. 7, 8, 9) a prévu en France la création d'une carte de commerce dont les ambulants, maquignons, etc., et en général toutes les personnes qui exercent une profession nomade, doivent être munis. Cette carte permettra de faire payer aux détenteurs la taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur les revenus.

Dans le Grand Duché une loi du 12 février 1855 a soumis à un impôt de 2 % les gains et bénéfices réalisés ou présumés tels, par les ambulants, colporteurs qui fréquentent les foires et les marchés, de même que tous les intermédiaires n'exerçant pas leur métier en boutique.

En plus de ce droit proportionnel, les ambulants devront acquitter des impôts sous la forme de redevances fixes allant de 10 fr. à 30 fr. suivant la profession exercée.

VIII. — *La lutte contre l'alcoolisme :
les taxes de Cabaretage.*

Les taux de la loi du 27 juillet 1912 ont été majorés tout récemment par la loi du 16 mars 1921.

Sous le régime de cette loi, il y a trois sortes de taxes :

1° La taxe initiale qui est versée par ceux qui veulent ouvrir un débit. Elle varie d'après l'importance du débit; et va de 400 à 3.000 francs.

2° la taxe annuelle qui atteint les cabaretiers en exercice de profession; elle est proportionnelle au chiffre de la population et varie entre 100 et 600 francs.

3° les taxes spéciales pour les débits ambulants.

Ces taxes multiples, onéreuses, entravent l'extension de nouveaux débits pour le plus grand bien du public. Le doublement de la taxe repose sur un double argument : financier et moral et si le propriétaire trouve la taxe trop lourde, l'Etat lui rachètera sa licence.

La Fédération des cabaretiers proteste; c'est, dit-elle, un impôt d'exception et c'est le principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt qui fait les frais de cette fiscalité oppressive. La Section Centrale réfute l'objection en proposant une augmentation égale à 50 %.

Une taxe mobile et progressive, en dehors des trois taxes ci-dessus mentionnées, frappe tout débitant dont le dernier revenu dépasse 6.000 francs. Elle est payée, ou tout au moins doit l'être, sur les gains et bénéfices : entre 6.000 et 10.000 francs le fisc prélève 1 % ; le maxi

num est atteint pour les bénéfices supérieurs à 40.000 fr. auxquels on demande 6 %.

En résumé cet impôt, pour les années 1911-1920, a procuré un rendement moyen d'environ 350.000 fr. Du fait de l'application des tarifs nouveaux, c'est sur un revenu moyen de 1 million par an que le gouvernement escompte.

IX. — *Taxes diverses : autos, motos, etc...*

Dans sa dépêche du 26 janvier 1920, le gouvernement demande la mise à l'étude d'un projet de loi ayant pour but la création de nouvelles ressources fiscales. Une des dernières envisagées, est celle qui consiste dans la majoration des taxes sur les véhicules mécaniques.

Elle a pour but, tout comme les taxes de cabaretage, de détourner toutes les classes du public des dépenses de luxe, si modestes soient-elles, afin de restreindre la consommation, de réduire les importations et de diriger le public vers l'épargne. Cette dernière seule peut guérir les blessures économiques de la guerre faites au Trésor public et aux budgets privés. Celui qui se soustrait au devoir civique d'une épargne volontaire énergique ne doit pas être ménagé ; il est juste qu'il supporte, à l'occasion de la moindre manifestation somptuaire, une charge extraordinaire pour alléger le fardeau fiscal de ceux qui supportent directement ou indirectement des impôts sur les objets de première nécessité.

Les taxes sur les autos avaient été introduites par la loi du 23 mai 1914. Les taxes demandées étaient les suivantes :

Motos	12 fr. 50	
Autos 10 à 12 H.P.	100	à 144
— 10 à 20 H.P.	100	à 400

Les grosses voitures d'une force supérieure à 20 H.P. ne paient que la demi-taxe ; car il n'existait dans le Grand Duché que des camions à usage industriel ayant cette force.

On était en 1914 ! Or, de nos jours, nombreuses sont les voitures automobiles d'une force supérieure à 20 H.P. Aussi l'administration estimant que l'auto use les routes et entrave la circulation, bien que l'automobile devienne un instrument de travail indispensable au médecin, négociant, etc..., propose de taxer les autos entre 2.500 et 5.000 francs et les camions entre 125 et 4.500 francs. Cela est quelque peu exagéré.

Le Conseil d'Etat propose une taxe minimum de 250 francs et il fixe ainsi son barème :

Autos de 10 à 12 H.P., de	250 à 864 fr.
— 10 à 20 H.P., de	600 à 2.400
— 20 H.P. et au-dessus : voitures légères et camions, de.....	250 à 3.000

Les marges laissées sont destinées à frapper les véhicules suivant leur usage. Le minimum sera payé par un détenteur qui se sert de sa voiture pour l'usage de sa

profession, tandis que le maximum sera acquitté par les touristes. On fait une large place à l'utilité.

Ne paient pas la taxe les véhicules affectés à des services de l'Etat, des communes, etc., et ceux en possession des étrangers dont le pays d'origine ne prélève pas la taxe sur les véhicules luxembourgeois.

Pour l'année 1920 le rendement espéré varié entre 50 et 60.000 francs. Mais de l'application du projet en cours on espère un rendement de un million.

X. — *Droits de douane et accise.*

Le Zollverein a été dénoncé aussitôt après l'armistice. Malgré un plébiscite favorable à la France, celle-ci s'est désistée en faveur de la Belgique. Un nouveau traité d'union économique entre les deux nations est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1922.

Et c'est ainsi que pendant quelques mois le Luxembourg fut le pays le plus libre-échangiste du monde entier : il avait ouvert ses portes toutes grandes à l'importation étrangère en attendant la conclusion de la nouvelle union. Le tarif douanier en vigueur frappait tout au plus une vingtaine de marchandises (houille, coke, sel, café, tabac, bière, eaux-de-vie, liqueurs, vins). Ces droits d'entrée donnèrent pour l'année 1920 un rendement total de 7 millions.

C'était, il est vrai, un taux de transition purement temporaire ; mais les inconvénients de ce provisoire furent

tellement graves que l'industrie et le commerce du Grand Duché en furent fortement touchés.

Un projet de loi tendant à introduire le tarif belge comme nouveau tarif douanier fut voté en juillet 1921. Les deux pays ont ainsi un tarif commun, mais le Grand Duché touchera dans les recettes une part proportionnelle à sa population, déduction faite de tous les frais de perception et d'administration.

On escompte sur une recette annuelle de 12 à 15 millions.

*
* *

L'incorporation économique du Grand Duché à l'union douanière allemande avait eu pour résultat l'obligation pour le Luxembourg d'introduire dans sa législation les droits d'accise existant en Allemagne. C'étaient de nouveaux droits perçus sur les produits de consommation tels que : eaux-de-vie, bière, vins mousseux, cigarettes, tabacs, objets d'éclairage et d'allumage ; après la dénonciation du Zollverein et du fait de la vitesse acquise, la perception de ces impôts continue à être assurée.

Une loi du 14 avril 1911, impose un droit d'accise de 1 fr. 31 sur l'eau-de-vie fabriquée dans le Grand Duché. Ce droit a été majoré de 10 francs par une loi de septembre 1919, loi qui a fixé à 15 francs par litre d'alcool pur les droits d'entrée sur les eaux-de-vie étrangères. Ces droits d'accise sur les eaux-de-vie ne donnent pas lieu à une répartition proportionnelle entre la Belgique

et le Grand Duché ; une réglementation spéciale fixe dans quelles conditions les eaux-de-vie pourront circuler dans les deux pays ; il est en effet nécessaire de majorer les droits d'accise des eaux-de-vie luxembourgeoises et de les porter à 16 fr. 80 par litre d'alcool pur. La loi de septembre 1919 a également majoré les droits d'accise sur la bière indigène à raison de 5 fr. par hectolitre ; de même on a porté à 10 francs par 100 kilogs les droits d'accise sur les bières de provenance étrangère.

Ces droits d'accise frappent les vins mousseux, d'origine indigène, à raison de 1 fr. 25 par bouteille ; quant aux vins mousseux d'origine étrangère ils sont soumis à un droit d'entrée, mais non aux droits d'accise ; ces derniers sont également perçus sur tous les objets d'allumage et d'éclairage.

Enfin, les droits de douane ont été majorés en ce qui concerne les tabacs, et les cigarettes de provenance étrangère.

En résumé, les droits de douane et d'accise ont fourni en 1921 les ressources suivantes :

Droits d'entrée	13.786.500 fr.
Droits sur les bières	906.000
Cigarettes	1.392.000
Vins mousseux	71.200
Objets d'allumage	179.000
Objets d'éclairage	80.750
Eaux-de-vie	2.070.000

XI. — *Les droits d'enregistrement, de timbre
et d'hypothèque*

La situation financière exige impérieusement la création de ressources nouvelles : il est tout indiqué que le législateur songe au relèvement des droits si variés connus sous le nom de timbre, d'hypothèque et d'enregistrement, ainsi qu'à l'introduction de nouveaux impôts du même genre.

Il est un fait admis par la théorie et la pratique que ces taxes multiples qui frappent la richesse, au moment où elle se manifeste par une mutation de propriétaire, sont de nature à faire affluer dans les caisses de l'Etat des sommes considérables, sans trop irriter le contribuable. Mais ces prélèvements, en particulier ceux perçus sous la forme de droits de mutation ou de succession, présentent de graves dangers si l'on ne limite pas le taux d'imposition ; ce sont là des droits dont la perception facile risque de voisiner dangereusement avec la spoliation.

C'est en effet avec l'aggravation intensifiée des taux d'imposition que les théoriciens socialistes espèrent arriver au nivellement des fortunes.

En 1921, le rendement des impôts indirects, autres que les droits de douane et d'accise, se décomposait comme suit :

Droits d'enregistrement	4.494.500 fr.
Droits d'hypothèque	776.500
Droits de succession	789.000
Droits de timbre	881.000
Taxes d'abonnement	2.309.000

Dans son rapport du 19 novembre 1919, le Directeur de l'enregistrement et des domaines du Luxembourg déclarait qu'une orientation fiscale précise était chose difficile, car la future union douanière n'était pas encore conclue. C'est aujourd'hui un fait acquis et la loi du 7 août 1920 a majoré les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque fixés par la loi du 23 décembre 1913.

Le projet de loi du 4 décembre 1919 qui devait devenir la loi du 7 août 1920 s'était inspiré de deux considérations capitales : majoration des droits déjà existants (enregistrement, timbre, succession) et institution éventuelle des droits de succession en ligne directe et limitation de la vocation héréditaire ; on voulait ainsi réduire à néant le grief principal adressé à la loi de 1913 qui n'avait pas fait marcher de front le tarif des droits de donation avec les droits de succession.

Il en était résulté des fissures préjudiciables au fisc.

*
**

Tout comme la législation fiscale française, en matière de droits d'enregistrement, la législation du Luxembourg divise les droits d'enregistrement en deux catégories :

perception d'un droit fixe et d'un droit proportionnel variable suivant la nature et l'importance de l'acte.

Le droit fixe est perçu quand il s'agit d'actes ne visant pas une mise en circulation de valeurs. « Il s'applique
« aux actes soient civils, soient judiciaires, qui ne con-
« tiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation,
« collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni
« transmission de propriétés, d'usufruit ou de jouis-
« sance, de biens meubles ou immeubles. »

Le droit proportionnel « frappe toutes les choses ou
« valeurs que l'on peut évaluer et qui font l'objet de
« conventions entre particuliers ; on impose tous les
« actes qui constatent et tous les faits qui constituent
« un mouvement, une translation de valeurs ou qui
« sont attributifs ou de droits ou de propriétés. Il est
« donc établi pour les obligations, condamnation, etc.,
« etc. et sur toute transmission de propriété, d'usu-
« fruit ou de jouissance, de biens meubles entre vifs,
« tels que ventes, échanges, donations et baux. »

Le minimum du droit proportionnel est fixé à 1 franc ; le taux varie de 0,20 à 12 % ; le taux maximum frappe toutes les donations faites entre parents éloignés. Les ventes mobilières ou immobilières sont frappées d'un droit de 5 %, mais pour faciliter le remembrement de la propriété rurale, on ne modifie en rien le taux de 0,20 pour les échanges d'immeubles ruraux ; enfin, en matière de donations mobilières ou immobilières, le droit perçu est d'autant moins élevé que le degré de parenté est plus

proche ; le minimum 1,50 frappe les donations en ligne directe sans dispense de rapport. Pour les donations en ligne directe, par préciput et hors part, pour les attributions faites dans les partages d'ascendants au-delà du préciput ou de la part virile, il est demandé de 2 à 2,50 %.

Le droit proportionnel est doublé lorsqu'il constate les droits d'apports dans les actes de sociétés.

Quant au droit fixe il varie entre 2 et 20 francs pour les décisions judiciaires ; il peut atteindre 5.000 francs dans quelques cas particuliers (octroi de naturalisation par exemple).

*
**

Un droit de timbre est perçu sur tous les papiers destinés aux actes judiciaires ou publics, sur les transactions entre particuliers, auxquels on veut donner date certaine.

En France ce droit de timbre est proportionnel au format du papier ; dans le Grand Duché, il existe trois sortes de droits de timbre compris entre 0 fr. 50 et 5 francs. Un droit fixe de 100 francs est perçu sur les permis de chasse ; enfin, un droit de timbre proportionnel est perçu à l'occasion de la mise en circulation de lettres de change, billets à ordre, etc., etc., il varie de 0 fr. 10 à 1 franc. Un droit spécial est perçu sur les polices d'assurances à raison de la dimension du papier employé et des sommes assurées ; un droit frappe les affiches pro-

portionnellement à leur grandeur ; les affiches murales, lumineuses, les panneaux-réclame, acquittent un droit proportionnel pouvant aller jusqu'à 600 fr. par an avec un minimum de 50 francs.

Le gouvernement escompte demander un million et demi à un impôt de timbre spécial sur les lettres de voiture.

*
* *

Le droit d'abonnement sur les actions et les obligations est de 0,25 %, droit annuel et obligatoire, il est perçu sur les titres ou promesses d'intérêts, actions ou obligations des sociétés et de toutes entreprises industrielles, commerciales ou financières. C'est là une création de la loi du 9 juin 1920.

Les sociétés étrangères sont également imposées à une taxe d'abonnement de 50 fr. par an au minimum ; cette taxe ne frappe que la partie des actions imposées à l'impôt mobilier pour l'exercice précédent.

Un droit de transmission sur les titres de sociétés a été introduit par les articles 34 et suivants de la loi du 23 décembre 1913 ; ce droit de transmission fait fonction de droits de mutation à l'égard des titres des sociétés ; ce texte a été littéralement emprunté à la loi française du 23 juin 1857.

La loi de 1913 a apporté deux changements à la législation française ; elle prévoit un chiffre minimum pour les droits à payer et deuxièmement elle fixe une part du

capital luxembourgeois astreint au paiement de l'impôt sur le revenu mobilier.

Les titres sont nominatifs ou au porteur ; la transmission des titres au porteur n'est pas facile à constater ; quant à la perception des droits de mutation sur ces titres, le législateur a eu recours à une espèce de fiction ; il assimile le titre au porteur à un immeuble qui change de propriétaire et au lieu de percevoir la taxe de mutation à tous les changements de propriétaire, le fisc touche annuellement l'impôt à l'aide des droits d'abonnement.

Cette fiction est injustifiée, car elle ne frappe pas les titres nominatifs et l'on constate dans le Grand Duché une tendance marquée à rendre tous les titres nominatifs.

On veut aussi frapper les titres luxembourgeois détenus par des étrangers ; ces titres échappent à l'impôt sur les successions ; on veut remédier à une inégalité qui impose le paiement de l'impôt successoral par les Luxembourgeois, alors que les étrangers qui possèdent dans le pays ne sont pas touchés.

On propose un taux uniforme de 0,22 %.

* * *

La législation du Luxembourg en matière hypothécaire est calquée sur la législation française. Il y a deux sortes de droits : les droits d'inscription et les droits de transcription.

Le créancier dépose à la conservation des hypothèques le titre légal en vertu duquel il va réclamer un privilège

hypothécaire sur les biens de son débiteur. La loi de 1913 avait fixé à 0,25 % le droit à percevoir pour chaque inscription. La loi de 1920 a porté ce droit à 0,50.

Les inscriptions conservent hypothèque et privilège pendant 10 ans ; à l'expiration de cette période, pour conserver sa valeur, l'inscription doit être renouvelée.

La transcription est l'opération qui fixe une mutation immobilière ou de droit réel ; le créancier dépose ses titres d'acquisition au bureau des hypothèques dans l'arrondissement duquel ces immeubles sont situés.

Les droits de transcription des échanges ont été portés de 0 fr. 50 à 1 fr. et ceux de mutation immobilière de 0 fr. 65 à 1 franc.

*
**

Les deux lois du 7 août 1920 et du 31 janvier 1921 ont considérablement majoré les taux prévus par les lois antérieures. Ces droits sont perçus sur la succession proprement dite et sur la mutation par décès.

Le droit de succession frappe la totalité des meubles et des immeubles ayant appartenu au *de cujus* dont la fortune est située dans le Grand Duché sans tenir compte de la nationalité ; il n'est cependant perçu que sur l'actif net.

Quant aux droits de mutation par décès ils sont perçus sur la valeur des biens immeubles situés dans le Grand Duché, sans distraction des charges de la valeur de ces biens immeubles.

*
* *

Il nous paraît utile de mettre en regard les taux actuellement applicables dans le Grand Duché de Luxembourg, en Belgique et en France.

Par la loi du 18 août 1916, notre impôt sur les successions est devenu progressif par la superposition de 1/10 supplémentaires allant de 1 à 10, applicables aux parts successorales allant de 10.000 à 500.000 francs.

Le projet de loi belge avait prévu à son tour le régime des suppléments qui pouvaient atteindre 8/5 des droits simples, mais la loi belge du 11 octobre 1920 vient d'y substituer un tarif d'une progression plus accentuée.

En France, aux droits de mutation par décès se superpose une taxe successorale qui ne frappe que les familles ayant moins de 4 enfants vivants ou représentés. Ce même souci de ménager les familles nombreuses a préoccupé le législateur belge. Il prévoit des réductions sur les droits de succession au profit de l'héritier du donataire ou légataire, soit 2 % pour chaque enfant légitime que le bénéficiaire aura au moment de l'ouverture de la succession.

Dans le Luxembourg, la succession dont l'actif net est inférieur à 630 francs ne paie aucun droit ; le projet belge fixe cet actif net à 3.000 francs.

Il ne faut pas ici, voir uniquement la question des droits successoraux au point de vue fiscal ; il faut aussi envisager la question sous d'autres aspects.

Il est incontestable que les droits de succession constituent un impôt sur le capital ; la manière de voir à ce sujet est quasi générale.

La thèse socialiste préconise le renforcement à outrance des droits de succession. Il peut cependant paraître exorbitant de punir un père prévoyant, en privant ses enfants, d'une part de fortune acquise à la sueur de son front ; il est logique que les successions en ligne directe soient frappées d'un taux infime ; mais que par contre, en ligne collatérale, ou entre étrangers, les taux d'imposition soient plus sévères ; cette solution aurait sa justification dans la nécessité et la logique.

Comment limiter le droit successoral ? Aux termes de l'art. 755 du Code civil les parents au-delà du 12^e degré ne succèdent plus ; cette disposition a ses inconvénients car elle appelle à la succession des parents que le *de cujus* n'a peut-être connus et cela entraîne procès ou désordre. La loi belge limite, depuis le 11 octobre 1919, la successibilité au 5^e degré en ligne collatérale privilégiée, tandis que la loi française du 17 décembre 1917 limite la vocation héréditaire au 4^e degré.

*
* *

Dans les tableaux ci-dessous nous indiquons les tarifs applicables aux parts nettes en matière de droits de succession dans le Grand Duché, en France et en Belgique.

I^o EN FRANCE :

TARIF APPLICABLE A LA FRACTION DE PART NETTE COMPRISE ENTRE

INDICATION des degrés de parenté	TARIF APPLICABLE A LA FRACTION DE PART NETTE COMPRISE ENTRE											
	1 fr. et 2.000 fr.	2.001 et 10.000 fr.	10.001 et 50.000 fr.	50.001 et 100.000 fr.	100.001 et 250.000 fr.	250.001 et 500.000 fr.	500.001 et 1.000.000 fr.	1.000.001 et 2.000.000 fr.	2.000.001 et 5.000.000 fr.	5.000.001 et 10.000.000 fr.	10.000.001 et 50.000.000 fr.	Au delà de 50.000.000 francs.
Ligne directe descendante au 1 ^{er} degré.....	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Ligne directe descendante au 2 ^e degré et entre époux.....	1 »	2 »	3 »	4 »	5 »	6 »	7 »	9 »	11 »	13 »	15 »	17 »
Ligne directe descendante au delà du 2 ^e degré.....	1 50	2 50	3 50	4 50	5 50	6 50	7 50	9 50	11 50	13 50	15 50	17 50
Ligne directe ascendante au 1 ^{er} degré.....	2 »	3 »	4 »	5 »	6 »	7 »	8 »	10 »	12 »	14 »	16 »	18 »
Ligne directe ascendante au 2 ^e degré.....	2 50	3 50	4 50	5 50	6 50	7 50	8 50	10 50	12 50	14 50	16 50	18 50
Ligne directe ascendante au delà du 2 ^e degré.....	3 »	4 »	5 »	6 »	7 »	8 »	9 »	11 »	13 »	15 »	17 »	19 »
Entre frères et sœurs.....	3 50	4 50	5 50	6 50	7 50	8 50	9 50	11 50	13 50	15 50	17 50	19 50
Entre oncles ou tantes et neveux ou nièces.....	10 »	12 »	14 »	16 »	19 »	22 »	25 »	28 »	32 »	36 »	40 »	44 »
Entre grands-oncles ou grand- tantes et petits-neveux ou petites-nièces et entre cousins germains.....	15 »	17 »	19 »	21 »	24 »	27 »	30 »	33 »	37 »	41 »	45 »	49 »
Entre parents au delà du 4 ^e de- gré et entre personnes non parentes.....	20 »	22 »	24 »	26 »	29 »	32 »	35 »	38 »	42 »	46 »	50 »	54 »
	25 »	27 »	29 »	31 »	34 »	37 »	40 »	43 »	47 »	51 »	55 »	59 »

2° DANS LA LÉGISLATION BELGE : PART NETTE

	1 à 5.000	5.000 à 10.000	10.000 à 20.000	20.000 à 50.000	50.000 à 100.000	100.000 à 200.000	200.000 à 400.000	400.000 à 1 million
	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
a) En ligne directe (époux ayant enfant).....	1 »	1 20	1 40	1 80	2 »	2 40	2 40	2 40
b) Entre époux sans enfants..	2 »	2 40	2 80	3 60	4 »	4 80	4 80	4 80
c) Au delà du 5 ^e degré et entre toutes autres personnes..	10 »	12 »	14 »	18 »	20 »	24 »	24 »	24 »

Le maximum est atteint pour les revenus au-dessus de 13 millions sur lesquels on perçoit 50 %.

3° GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG

	De 1 à 20.000	De 20.000 à 40.000	De 40.000 à 60.000	De 60.000 à 80.000	De 80.000 à 100.000	De 100.000 à 500.000
a) En ligne directe entre époux avec enfants <i>ab intestat</i> ..	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
b) Entre époux sans enfants..	5 20	5 72	6 20	6 76	7 28	10 40
c) Entre parents plus éloignés ou étrangers.....	13 »	14 30	15 60	16 90	18 20	26 »

La petite fortune n'est pas imposée quand elle est constituée par le travail du père, de la mère et des enfants.

Les tentatives de fraude déjà multiples et variées, deviendront plus nombreuses en présence de ce renforcement

fiscal. Les prescriptions de la loi belge du 11 octobre 1919 délivrent du secret professionnel toute personne s'occupant des affaires d'autrui. La loi française de 1918 autorise le fisc à pénétrer dans le secret des familles. Pour le moment le législateur luxembourgeois ne veut pas entendre parler d'inquisition fiscale. M. Neyens n'est pas du tout partisan de l'abolition du secret professionnel dans les banques ; cela pourrait occasionner, affirme-t-il, l'exode des capitaux à l'étranger, mais nous savons que cette crainte est illusoire. Le Conseil d'Etat estime cependant que le moment n'est pas loin où les investigations du fisc s'étendront aux banquiers et aux dépositaires de fonds ; pour lui l'exode n'est pas à craindre car le fisc étranger est plus sévère que le fisc luxembourgeois.

La loi du 23 décembre 1913 accorde aux agents de l'administration une prime pouvant atteindre le quart des amendes.

Un député évaluait à 900 millions le chiffre total du capital soustrait aux divers impôts successoraux. Pour faire échec à la fraude, en particulier à celle des dons manuels, la loi dispose que les biens que le défunt a donnés à titre gratuit dans l'année qui précède son décès, sont considérés comme faisant partie de la succession, si ces libéralités n'ont pas été assujetties aux droits sur les donations.

Dans le cas d'un contrat renfermant une stipulation au profit d'un tiers nommément désigné, les sommes ou valeurs que ce tiers est appelé à recevoir à titre gratuit

au décès du stipulant, sont considérées comme reçues à titre de legs.

Sont également frappées les cessions à titre onéreux de meubles ou immeubles faites moins de trois mois avant la mort du disposant à des successeurs ou à des personnes interposées ; elles sont considérées comme des legs et entrent dans l'actif de la succession.

Les preuves à administrer doivent être faites à l'aide d'écrits ayant acquis date certaine plus de trois mois avant le décès du disposant : les contre-lettres ne sont pas opposables à l'Etat si elles ont pour effet de diminuer l'actif imposable.

En ce qui concerne les dettes portées au passif d'une succession, s'il s'agit d'une dette commerciale, le fisc a un droit d'investigation absolu dans les livres du commerçant *de cujus*.

La loi du 23 décembre 1913 exclut de la déduction de l'actif imposable, les dettes contractées par le défunt : 1° au profit de l'un de ses héritiers, légataires, donataires, ou personnes interposées ; 2° au profit d'héritiers exclus de la succession par une disposition testamentaire ou contractuelle ; 3° au profit des héritiers ayant renoncé à la succession.

Toutefois la loi admet au passif, les dettes ayant date certaine et contractées plus de 3 mois avant le décès et les dettes ayant pour causes immédiates et directes l'amélioration, la conservation d'un bien qui se trouvait dans le patrimoine du *de cujus* au jour du décès.

L'administration a dans tous les cas, le droit d'exiger des déclarants toutes les attestations de nature à établir la consistance de la dette portée au passif de la succession. L'attestation doit être signée du créancier, personnellement ou par son représentant légal ou un mandataire spécial.

Toute personne qui a faussement attesté l'existence d'une dette ou qui a affirmé l'existence d'une dette supérieure à celle qui était réellement due par le défunt, encourt, individuellement et sans recours, une amende fiscale égale au quintuple de la somme sur laquelle porte la fausse attestation. Elle est en outre solidairement tenue avec les héritiers ou légataires au paiement des droits élués du fait de la contravention, des intérêts et amendes.

En matière de contributions directes, le Trésor jouit d'un privilège général dispensé d'inscription. Il cessera ses effets 2 années après l'expiration de l'exercice auquel les contributions à percevoir se rapportent. Les époux habitant ensemble, même séparés de biens, sont solidairement redevables des contributions directes imposées à l'un d'eux. Le privilège du Trésor est exercé pour la totalité, indistinctement sur les biens de l'un ou de l'autre époux, quel que soit le régime matrimonial. Une disposition identique vise les personnes imposées collectivement ; il existe donc une solidarité indéfinie entre tous les membres pour le paiement de l'impôt.

CHAPITRE V

Les projets d'avenir :

- 1° L'impôt sur le capital. -- Son échec en Allemagne et en Italie.
- 2° L'impôt sur le chiffre d'affaires ; amélioration de la loi française du 25 juin 1920 de laquelle s'inspire le projet grand-ducal pour imposer les transactions commerciales ; critique du projet en préparation.

L'impôt sur le capital.

Dans son exposé fiscal devant la Chambre des Députés, les 8 et 10 juin 1920, M. Neyens faisait entrevoir la possibilité et même la création très prochaine d'une contribution exceptionnelle sur la fortune. Cette perspective appelle la surprise ; jusqu'alors n'avait-on pas envisagé cet impôt, sinon comme un « impôt de vaincu », tout au moins comme une « bouée de sauvetage » jetée aux finances en péril ? Or, la situation fiscale du Grand Duché ne paraît pas être si compromise pour nécessiter un pareil remède, du domaine seul de la grande chirurgie. Il est permis d'espérer qu'avec les mesures fiscales envisagées

sa situation financière sera complètement assainie, en tout cas sérieusement améliorée.

Tel n'est pourtant pas l'avis de M. le Ministre des Finances Neyens. Pour lui l'impôt spécial sur la fortune a un double but :

1° Rétablir une juste proportion entre les impôts directs et indirects ; sur les 70 millions prévus dans le programme d'avenir, 30 sont demandés aux impôts indirects ; cette proportion, relativement défavorable au consommateur, devait être contrebalancée par un impôt sur la fortune ;

2° Permettre à l'Etat de rembourser dans une monnaie dépréciée la dette nationale exprimée dans la même monnaie, dette qui s'est considérablement accrue pendant la guerre. De 9 millions $1/2$ en 1914 la dette publique est montée à 123 millions en 1920. Tant que cette dépréciation de la monnaie dure, la dette publique ne grèvera peut-être pas trop lourdement les finances de l'Etat. Mais le jour où l'argent aura repris son ancienne valeur, une dette de 123 millions pèsera très lourdement sur nos finances. Il est donc de toute importance de payer la dette contractée en argent déprécié... En remboursant ainsi la dette publique nationale dans un délai de 10 ans le budget futur serait du reste allégé peu à peu dans la mesure du montant des arrérages.

Dans la pensée du ministre cet impôt sur le capital devrait être perçu pendant 10 ans sur la base d'un impôt progressif dont le taux moyen serait de 0,25 %. En

escomptant sur une recette annuelle de 15 millions l'impôt sur le capital donnerait un rendement total de 150 millions ce qui serait à peu près suffisant pour rembourser la dette consolidée avec les intérêts futurs. Ce faisant, la génération actuelle acquitterait vis-à-vis des générations futures la dette publique contractée pendant la guerre.

« L'idée d'un impôt sur la fortune ne paraît guère enchanter certains milieux parlementaires. L'opinion publique du pays semble également hostile à l'introduction d'une pareille mesure. De plus, les prévisions du gouvernement d'après lesquelles le budget d'Etat devait s'équilibrer à partir de 1921 sont loin de se réaliser en présence du retard que subit le vote de la réforme fiscale. » (NEYENS : *Les impôts dans le Grand Duché.*)

*
* *

Ainsi compris et ainsi exposé cet impôt apparaît comme une redevance complémentaire à l'impôt sur le revenu ; assis sur le capital, il est vrai, n'est-il pas prélevé chaque année, n'est-il pas progressif comme l'impôt sur le revenu ? Si cette opération n'est pas ici une opération de salut, elle est au moins une opération de profit : les finances du Grand Duché ont besoin d'un tonique.

Quelles sont donc les raisons qui peuvent parler ici en faveur de cet impôt ? M. le Ministre des Finances les a

largement développées. Mais les raisons qu'il donne ne nous paraissent pas probantes.

En effet, le prélèvement sur le capital apparaît plutôt comme une opération destinée à donner satisfaction à une partie de l'opinion. Reconnaître à cet impôt un caractère de redressement, c'est recourir à un procédé fiscal à notre avis trop sévère, en égard au résultat à obtenir.

L'impôt sur le capital ne se justifie impérieusement que dans les pays où le poids mort de la dette est tel que ne pas le diminuer serait acculer le pays à la faillite. La logique conçoit une opération unique mettant à la portée d'un ministre des finances, une masse imposante de capitaux permettant d'annuler, en une seule fois, la moitié de la dette par exemple. Mais vouloir faire de l'impôt sur le capital, un impôt progressif, à répartir sur un certain nombre d'années, n'est-ce pas créer un nouvel impôt de redressement et de superposition à un impôt lui-même de redressement et de superposition, déjà existant ?

On verra plus loin que tous les peuples qui ont utilisé cet impôt furent obligés en présence de l'impossibilité matérielle de mobiliser la totalité de la part à recueillir, d'en répartir la perception sur une assez grande échelle. Ainsi les résultats obtenus ne répondirent pas aux espérances des promoteurs de la réforme.

La deuxième raison mise en avant, à savoir que la génération actuelle liquiderait par ses propres moyens le lourd passif occasionné par la guerre et qu'ainsi elle serait

dégagée vis-à-vis de la génération future, ne nous paraît pas plus déterminante que la première. Et cela dans le Grand Duché plus que partout ailleurs.

Les répercussions inévitables d'une nouvelle guerre, entre ses deux voisins de l'Est et de l'Ouest, ne seraient pas sans peser à nouveau lourdement, sur la vie économique et par voie d'incidence, sur la situation financière du Luxembourg ; mais pareille crainte trouve son fondement dans la violation de la parole donnée et il est à supposer que la politique néfaste des « chiffons de papier » sera à jamais proscrite. Dès lors, pourquoi ne pas faire supporter aux générations futures sinon la totalité, tout au moins une part équitable et rationnelle de la dette du pays ? Ce serait pure justice.

Ainsi donc, quel que soit le but à atteindre, eu égard à l'exiguïté du champ d'application, l'impôt sur le capital nous apparaît, en ce qui concerne le Grand Duché, comme un remède hors de proportion avec la maladie que l'on veut guérir.

*
* *

Nous avons dit plus haut que dans tous les pays où l'impôt sur le capital avait été aménagé et mis à exécution, les résultats obtenus n'avaient pas été en rapport avec les espérances fondées. Si cet impôt ne nous apparaît pas comme le monopole des nations vaincues, il est tout au moins l'apanage des pays en mauvaise posture.

En Allemagne où l'impôt sur le capital avait trouvé

après l'armistice un terrain favorable il a piteusement échoué. Il faut dire qu'elle n'avait pas attendu sa défaite pour instituer une contribution sur le capital ; le « Wehrbeitrag » avait apporté dans les caisses de l'Etat dès son fonctionnement une recette de 1 milliard de marks recette qui lui permettait de régler 20 % des dépenses totales du budget.

En 1919 la détresse financière des Etats Centraux est telle qu'il leur faut choisir entre le dilemme suivant : l'impôt sur le capital ou la banqueroute. La Constituante de Weimar, présidée par Erzberger, vote malgré la violente opposition du parti conservateur, « l'impôt sur le sacrifice pour la détresse de l'Empire ». « On fait, dira M. Hitler, du fatalisme fiscal. »

On escomptait sur un rendement de 60 milliards environ ; le « Reichnotopfer » est un impôt progressif à partir de 5.000 marks ; son taux est alors de 10 % et il confisque 65 % des fortunes supérieures à 2 millions de marks. Mais en raison des difficultés insurmontables rencontrées, le Reich accorde des délais pour se libérer, délais variant entre 20 et 40 ans.

Ainsi donc on est loin du résultat espéré ; au lieu de réaliser 60 milliards de marks en une seule fois, le gros paquet escompté, s'anémie : on arrive à grand' peine à encaisser 1 milliard et demi par an.

L'échec fut retentissant ; M. Wirth a envisagé une modification sérieuse quant à l'assiette de l'impôt ; on veut obtenir qu'une partie de l'impôt soit immédiate-

ment acquittée ; il serait accordé des délais pour le reliquat.

La difficulté qui paraît à première vue insurmontable c'est que « l'effort législatif en cette matière doit tendre à rechercher le point d'équilibre jusqu'auquel on peut faire payer immédiatement une partie des capitaux assujettis sans entraîner une liquidation générale et par conséquent le chaos économique. »

Dans cette définition se trouve cristallisée la condition primordiale du succès de l'impôt sur le capital.

*
* *

L'Italie est en détresse à la même époque que l'Allemagne. Avec la nominativité des titres de rente elle envisage, puis réalise en 1919, l'impôt sur le capital. Sont frappés tous les capitaux supérieurs à 50.000 lires d'un impôt progressif variable de 4,5 à 50. %. Ici également le paiement est échelonné sur 20 années pour les contribuables dont les disponibilités immédiates, en un mot la fortune liquide, ne représente pas les 3/5 du patrimoine total ; pour les autres le délai n'est que de 10 ans.

Inutile d'ajouter que la réforme fiscale italienne a été un échec ; on a songé à l'amélioration de la mesure qui n'était pas au point et l'on espère ainsi 20 milliards.

C'est encore l'Autriche qui semble avoir réalisé le mieux la réforme. L'impôt sur le capital y frappe tous les capitaux supérieurs à 30.000 couronnes à un taux

compris entre 3 et 65 %. Le paiement y est obligatoire en 3 termes sur 18 mois si la fortune assujettie ne contient pas plus de 40 % non liquidables immédiatement : les annuités de libération pour les autres fortunes varient entre 5, 10 ou 20 ans.

Si l'on jette un regard sur la situation actuelle de la Hongrie on est tenté, malgré soi, de lui appliquer une observation d'un de nos ministres des Finances à savoir que l'impôt sur le capital est « la liquidation de la propriété privée ». Malgré cela l'impôt sur le capital a donné en Autriche un résultat en tout point conforme aux prévisions. Peut-on s'empêcher d'établir une corrélation entre le succès obtenu et la débâcle financière dont souffre l'Autriche ?

L'impôt sur le capital, a-t-on dit, est un impôt de vaincu. Si pour des raisons d'« opportunité » l'Angleterre l'a jusqu'à présent repoussé et si la France victorieuse, se refuse à l'admettre, il est présomptueux de l'exclure catégoriquement d'un programme d'avenir. Car enfin, notre dette de 330 milliards est un grave danger, notre budget en souffre ; comment faire face au futur ? par les paiements à effectuer par l'Allemagne ?... mais le Traité de Versailles n'a mis à la charge des vaincus que les pensions et les réparations, soit au total 80 milliards de marks-or. Il reste encore à amortir 250 milliards : où les prendre ?

Cet impôt est-il inconnu des neutres ? Non, et en première ligne arrive la Suisse ; ses finances sont saines ; mais

la mobilisation de son armée lui a coûté 2 milliards 1/2. Elle y fit face en 1915 par le vote d'un impôt sur le capital perçu sur le taux de 2 à 15 pour cent et payable en une seule fois. En 1920, la Suisse récidive et donne ainsi un démenti au caractère de mesure unique, une fois réalisée, que l'on a toujours attribué à l'impôt sur le capital ; elle impose 25 % du capital, imposition perçue en 2, 3 ou 4 annuités.

La Norvège, en juillet 1921, pour faire face aux dépenses que lui cause la guerre, pour atténuer en outre la crise du chômage, vote le principe d'un impôt sur le capital, impôt progressif ne frappant que les fortunes au-dessus de 300.000 couronnes.

L'impôt sur le chiffre d'affaires

Des besoins budgétaires exorbitants poussent les pouvoirs publics de la plupart des Etats à recourir à des impôts, taxes, surtaxes multiples dont le grand nombre menace de déborder les agents de perception et d'irriter le contribuable. Or il faut élaguer, il faut simplifier et rechercher des impôts d'une application simple, claire et d'un rendement puissant.

L'Allemagne pour conjurer sa détresse financière a créé par la loi du 26 juin 1916 un impôt sur le chiffre d'affaires ; elle a élargi le cadre des redevables par les lois de juillet 1918 et décembre 1919 en fixant cet impôt

à 1,50 du chiffre d'affaires, à 10 % pour certaines opérations et à 15 % pour les objets de luxe. Toutes les ventes y sont assujetties, quelle que soit la profession de l'acheteur et du vendeur. Le rendement était évalué à plusieurs millions de marks.

En France il manquait 4 milliards et demi pour équilibrer le budget de 1920. Où les trouver ? C'est à la création d'une taxe, « à caractère imprécis », portant sur les consommations et les dépenses qu'on va les demander.

On sait que les espérances du législateur français ont été partiellement déçues ; la taxe sur le chiffre d'affaires a péniblement rapporté 2 milliards et demi. A l'heure présente, contre elle s'accumulent les lamentations du commerce petit et gros ; on demande sa suppression. Par quoi la remplacer ?

Le texte du projet de loi luxembourgeois est calqué sur le texte français et nous en signalerons les variantes plus loin ; la législation fiscale du Grand Duché voudrait avoir, elle aussi, une taxe à grand rendement sur laquelle on pourrait compter pour obtenir un supplément de ressources et obvier ainsi aux difficultés budgétaires.

D'après le projet de loi, seraient redevables de l'impôt de 1 % : les commerçants et les industriels ; 2° les intermédiaires qui achètent et revendent, ne serait-ce qu'à titre occasionnel (mais l'administration devra faire la preuve de la transaction commerciale) ; 3° les coopératives, associations ou fédérations d'associations ; 4° toutes les importations et les exportations quelle que soit la

qualité ou la profession de l'importateur ou de l'exportateur.

Le texte luxembourgeois s'écarte de la loi française sur deux points : alors qu'en France le commerce demande, jusqu'ici sans succès, à ce que toutes les opérations commerciales faites par les coopératives paient l'impôt de 1,10 %, le Grand Duché frappe les coopératives au même titre que les autres commerçants ; d'autre part en vue de remédier, autant que faire se pourrait, à la crise des changes par l'exportation, la législation fiscale française exonère toutes les ventes faites à l'étranger ; le projet Grand Ducal, au contraire, taxe les importations et toutes les exportations, malgré les protestations des Chambres de commerce qui trouvent cet impôt injuste et exorbitant ; l'industrie luxembourgeoise est avant tout une industrie d'exportation qui ne peut se confiner sur le marché indigène : elle doit travailler sur le marché mondial.

Ne seront pas soumis à l'impôt d'abord les agriculteurs qui vendent leurs produits (la taxe ne frappe que les actes de commerce) les affaires réalisées pour la vente du pain, les transactions du Crédit foncier de l'Etat, des Caisses d'épargne, les opérations des communes et des établissements publics.

Cet impôt de 1 % serait perçu sur toutes les ventes effectivement et définitivement réalisées ; pour qu'il y ait perception, il faut donc une vente ; il affecte les recettes brutes et, si une affaire est résiliée alors que la taxe

a déjà été perçue cette dernière est restituée au commerçant. Une distinction est faite en faveur de toutes les personnes physiques ou morales faisant acte d'intermédiaire, tels que : mandataires, façonniers, etc... on ne les imposerait que sur les recettes nettes.

L'administration propose de frapper d'un impôt de 10 %, qui n'est pas cumulé avec le précédent: 1° les affaires afférentes au logement ou à la consommation sur place des boissons et denrées alimentaires effectuées dans les hôtels, auberges, restaurants, cafés, débits, etc., etc.; 2° les recettes brutes des spectacles, théâtres, bals, cinémas, courses et manifestations sportives (en France il n'est pas perçu de taxe sur ces dernières); 3° les ventes au détail de marchandises, denrées, fournitures ou objets divers classés de luxe par arrêté Grand Ducal. La classification des objets à frapper, mérite une remarque.

On a abandonné la classification française que l'on trouve trop compliquée; le même sort a été réservé à la loi allemande du 24 décembre 1915 établissant une classification arbitraire ou impossible à appliquer. L'administration ne veut imposer dans le Grand Duché de Luxembourg qu'une quinzaine d'articles de consommation courante dont l'achat constitue une dépense somptuaire.

Le projet de loi astreint les commerçants à la tenue d'une comptabilité très détaillée de toutes les transactions; les achats ou les ventes qui dépasseront 500 fr. porteront le nom et l'adresse de l'acheteur ou du vendeur.

Le commerçant devra présenter sa comptabilité à toutes les réquisitions des agents du fisc et produire chaque trimestre un relevé distinct pour les opérations donnant lieu à la perception de la taxe de 1 et 10 % pendant les trois mois écoulés, pour le montant total de son chiffre d'affaires.

Dans le mois de la publication de la loi, chaque contribuable remettra une déclaration indiquant son genre de commerce, son adresse et trimestriellement, les inspecteurs de l'enregistrement — c'est cette administration qui est chargée du contentieux de la taxe sur le chiffre d'affaires — procèdent à la vérification de la comptabilité du contribuable. Ce contrôle ne peut soulever que quelques difficultés chez les détaillants, mais les contestations sérieuses sont rares du fait de l'obligation pour chaque commerçant d'inscrire toutes les ventes ou tous les achats supérieurs à 500 francs.

Pour permettre d'exercer un contrôle sérieux et efficace, le projet luxembourgeois impose aux commerçants la conservation de ses livres pendant deux ans alors que la loi française du 25 juin 1920 a porté ce délai à 3 ans. En cas de fraude les sanctions prévues sont toutes sans décimes ; elles sont de ce fait infimes par comparaison aux pénalités qu'inflige la loi française.

Les Chambres de commerce s'élèvent contre cet impôt, qu'elles appellent « un impôt à incidence » (au fait tous les impôts ne méritent-ils pas cette épithète ?) Tout comme en France les commerçants et industriels protestent, quel-

quefois à tort du reste, contre l'exonération des cultivateurs, exonération qui établirait un privilège en faveur de contribuables déjà favorisés en ce sens que pour certains articles indispensables, ils sont à la fois producteurs et consommateurs.

Les Chambres de commerce trouvent injuste et exorbitante, avons-nous déjà écrit, l'imposition des exportations. Le gouvernement, disent-elles en substance, ne doit pas ignorer que du fait de cette taxe notre industrie est handicapée, car elle devra payer deux fois : d'une part sur la totalité des matières premières et accessoires importées, d'autre part sur la totalité de ses exportations. Elles affirment que cet impôt est franchement anti-industriel et anti-commercial et elles l'accusent de vouloir provoquer à bref délai la disparition de la métallurgie et de la ganterie. Elles souhaiteraient, qu'à l'exemple de la loi française, les exportations ne paient pas la taxe, d'autant plus que la loi belge sur le chiffre d'affaires ne prévoit pas cette taxe de 1 % sur les exportations. La comparaison de la situation de la France et du Grand Duché sur le terrain économique nous paraît illogique et l'argumentation des Chambres de commerce, quant au paiement de la taxe du chiffre d'affaires sur les exportations, non fondée. Tout d'abord, les Chambres de commerce françaises ont accepté cet impôt sans protester ; elles l'ont même demandé ; et pourtant la France a perdu à la guerre le meilleur de sa main-d'œuvre alors que celle du Grand Duché est intacte ; une partie importante de l'outillage français a été atteint par la guerre, or, cette

atteinte le Grand Duché l'ignore : enfin, la loi française a appliqué un taux supérieur de 0,10 au projet luxembourgeois et cette augmentation a sa valeur en raison de l'importance des transactions du commerce français. En dernière heure après avis de la commission spéciale du petit négoce, à l'instar de la loi belge et comme conséquence directe de l'union économique, le gouvernement luxembourgeois renonce à imposer le commerce de détail.

Tel est le projet gouvernemental ; celui du Conseil d'Etat en diffère sur les points suivants : 1° le Conseil d'Etat préconise l'application de la taxe sur le chiffre d'affaires aux opérations financières des chemins de fer ; il estime à 500.000 francs au minimum le bénéfice net imposable réalisé par les compagnies privées exploitant les voies ferrées (le régime des chemins de fer en France diffère totalement de celui du Grand Duché). Il impose également les compagnies d'assurances sur le montant des primes nettes acquises, mais exonère les dépenses de logement et de nourriture ; mais pour des raisons d'opportunité il ne frappe pas l'industrie hôtelière : il veut attirer à elle de nombreux touristes.

Le projet du Conseil d'Etat impose à l'égard de toutes les personnes résidant en pays étrangers, mais qui font dans le Grand Duché des opérations soumises à l'impôt de la loi, l'obligation catégorique de désigner un représentant responsable qui devra être agréé par le Directeur général des Finances.

De cette taxe le législateur espère un rendement approximatif de 18 millions. Avant-guerre le chiffre total des transactions d'une année était voisin de 15.277.000 francs se répartissant comme suit : grosse métallurgie, 7.500.000 ; commerce, gros et détail, 6 millions 804.000 ; la différence étant représentée par les transactions des banques et de chemin de fer.

Si l'on tient pour réalisées les espérances du législateur, la taxe sur le chiffre d'affaires rapporterait 18 millions au Grand Duché ; sur cette somme la moitié serait payée par l'étranger du fait des exportations. En définitive la part supportée par le Grand Duché serait voisine de 7.218.000. Les petits salariés, soit la moitié de la population, du fait de l'incidence de l'impôt, en supporteraient la moitié sous la forme d'une augmentation des prix. Cette perspective s'est traduite par une vive opposition faite au projet de loi, de la part de la fraction socialiste de la Chambre en particulier, qui voudrait que l'on fasse appel à l'impôt sur le capital.

Le législateur luxembourgeois attribue — à tort à notre avis — à cet impôt un rôle moralisateur ; ce serait, dit-il, un frein à la spéculation illicite ; nous ne nous expliquons pas comment. Cette taxe ne peut trouver que dans la nécessité, dans la nécessité impérieuse, seule, une justification plausible ; l'Etat a besoin de ressources, mais la mesure se traduira incontestablement par une augmentation du coût de la vie. Commerçants et industriels, gros et petits, chercheront à éviter le paiement de la taxe ;

c'est là une affaire d'atavisme et le consommateur fera la majeure partie des frais de la réforme .

Cependant le projet luxembourgeois nous paraît préférable au texte français de la loi du 25 juin 1920 ; il s'en est inspiré, puis l'a amendé. Une des causes, en effet, de l'insuccès relatif de la taxe sur le chiffre d'affaires est dû pour une bonne part à la diversité des administrations chargées d'en assurer le recouvrement. Contributions directes et indirectes, douanes et enregistrement, à des titres différents, s'occupent de la question ; il y a dispersion dans l'effort et les résultats acquis ne répondent pas aux espérances.

Le texte grand-ducal, au contraire, confie tout le mécanisme de l'impôt à une seule administration : celle de l'enregistrement ; c'est elle qui est chargée de la réception des déclarations, du contrôle des livres de commerce, de tout le contentieux et de toute la besogne matérielle qui nécessite la perception de l'impôt.

Une autre amélioration de notre taxe (impossible à réaliser en France) par le projet luxembourgeois, réside dans la simplification de l'assiette ; alors qu'en France l'existence d'un forfait imposé par des raisons de technique fiscale soulève de nombreuses critiques, le projet Grand Ducal frappe indistinctement tous les commerçants sans tenir compte du chiffre d'affaires réalisé.

Enfin, l'imposition des opérations réalisées par les coopératives de consommation en particulier, s'inspire d'un principe d'égalité fiscale ; l'erreur de la loi fran-

çaise a été de les exonérer; la grande extension prise par la coopération, sous toutes ses formes, a sa raison d'être dans la vie chère que l'on veut combattre; mais entre deux maux : inégalité fiscale ou cherté de vie, il faut choisir; — à notre avis l'effort du législateur doit tendre avant tout à la péréquation des charges fiscales.

CONCLUSION

Le Grand Duché n'a été dans la guerre de 1914-1918 qu'un impuissant spectateur ; pendant plus de quatre ans, entouré de belligérants pour lesquels le résultat de la guerre était une « question de vie ou de mort », sa situation financière s'en est trouvée sérieusement compromise.

Alors que le dernier budget d'avant-guerre avait accusé un excédent actif de 280.000 francs, celui de 1922 s'est traduit par un déficit de 72.500.000 francs ; et l'on peut affirmer que ce grave écart a été uniquement occasionné par la guerre.

Le problème du ravitaillement, du fait de la production insuffisante en blé, absorbe 40 millions ; l'Office du ravitaillement dépense 60 millions pour l'achat de denrées coloniales ; les indemnités de cherté de vie aux fonctionnaires et aux employés du gouvernement, au personnel des chemins de fer, aux ouvriers et employés privés coûtent 100 millions. Ces dernières libéralités que le gouvernement n'accordait qu'avec parcimonie lui

furent arrachées, au besoin, par la violence ; des troubles éclatèrent dans la capitale, troubles qui se traduisirent le 20 septembre 1919 par un violent assaut contre la Chambre des députés ; ce sont là de douloureux souvenirs ; les dégradations commises par les troupes allemandes imposent une dépense de 10 millions au budget des Travaux publics pour la réfection des routes nationales ; 4 millions sont distribués aux victimes des dommages de guerre ; 4 autres millions enfin sont affectés à la construction d'habitations à bon marché pour atténuer la crise du logement.

*
* *

De tous les maux qui se sont abattus sur lui, le Grand Duché n'en a provoqué, ni mérité aucun. Son seul défaut est d'avoir été faible ; la guerre récente n'a-t-elle pas prouvé que les forts résistent rarement à la tentation d'opprimer les faibles et au besoin de s'enrichir à leurs dépens ?

« Faible roseau pliant sous les rafales de la tempête » le Luxembourg ne doit pas désespérer de son avenir. Sa neutralité est une des conditions essentielles de son existence, et malgré le démantèlement de l'ancienne forteresse, la ville de Luxembourg restera toujours une importante position stratégique sérieusement convoitée.

Protégé par des puissances qui considèrent un traité autrement qu'un « Chiffon de papier », le Grand Duché,

grâce à une population active et laborieuse réparera rapidement ses ruines.

Et, si pour des nécessités budgétaires il était urgent de procéder, tant à une révision de la matière imposable qu'à une meilleure adaptation en vue d'un meilleur rendement de la machine fiscale, une refonte totale de sa fiscalité ne s'imposait pas.

En cherchant à établir entre tous les citoyens une égalité, aussi complète que possible, dans la répartition des charges, par une multiplication des taxes, le législateur doit être mis en garde contre un procédé qui pour éviter un mal occasionnerait un mal plus grand. Les taxations multiples et variées énervent en effet le contribuable, augmentent les chances d'erreur et les frais de perception et rendent partiellement illusoire la réforme envisagée en tant que rendement.

Le système d'impôt en vigueur actuellement dans le Luxembourg est touffu ; contre lui pourraient s'élever toutes les objections faites au système français préconisé par la loi de juin 1920. Mieux vaudrait à notre avis simplifier, frapper lourdement au besoin, mais, « globaliser ». Plus un système fiscal est compliqué et plus décevants sont les résultats obtenus ; il est à toute mesure une période de mise en route, un temps d'acclimatation d'autant plus long qu'elle est plus vaste et plus profonde. Or, le Grand Duché a besoin de ressources immédiates car, de son avenir nous nous portons garant.

Que penser du programme d'avenir ? impôt sur le

capital, impôt sur le chiffre d'affaires ont leurs partisans. Qu'à la rigueur le législateur envisage l'introduction temporaire dans le Grand Duché d'un impôt frappant toutes les transactions commerciales, c'est-à-dire d'un impôt à grand rendement, la mesure, avons-nous déjà écrit, a sa justification dans la nécessité impérieuse de faire face à des dépenses urgentes : le souci de la dignité nationale oblige un Etat, quel qu'il soit, à tenir les engagements pris.

Mais il ne s'agit bien entendu que d'une mesure temporaire sans plus ; les saignées trop abondantes et trop souvent répétées anéantissent et le commerce grand ducal a besoin d'être ménagé.

Quant au projet de l'impôt sur le capital, il nous apparaît, pour le moment du moins, comme une mesure excessive que rien ne justifie. Qu'il n'eut pas d'admirateurs cela surprendrait ; parmi ceux qui l'envisagent comme une possibilité prochaine, M. Neyens, ministre des Finances n'a d'autres motifs que celui de l'assainissement rapide de la situation financière : son intention est au-dessus de la critique ; par contre la fraction socialiste, au Parlement luxembourgeois, ne voit dans l'impôt sur le capital qu'un moyen rapide de confiscation ; la suppression de la propriété privée n'est-elle pas la première étape du communisme ?

Sans tenir compte des intentions, louables ou pas, qui poussent à l'introduction de cet impôt il est des raisons d'ordre technique qui le condamne. N'a-t-on pas vu

l'échec de la mesure et sa transformation en un impôt sur le revenu singulièrement aggravé.

*
* *

A notre humble avis, la véritable planche de salut des finances luxembourgeoises, est dans l'adoption et la mise en pratique d'une série de mesures, certainement efficaces, exprimées dans un document officiel du gouvernement Grand Ducal. Emettant son avis au sujet du projet de budget pour l'exercice 1922, le Conseil d'Etat préconisait les mesures suivantes :

1° Suppression de tout nouvel emprunt; à juste raison, la haute Assemblée estime qu'en matière de finances publiques il est contraire à tous les principes de recourir à l'emprunt pour faire face aux dépenses ordinaires du budget. Et s'il est vrai que l'emprunt de 1919 a été imposé par les conséquences de la guerre, cet emprunt doit être le dernier.

Tout au plus peut-on songer à l'emprunt pour solder les dépenses extraordinaires mais productives. Ici le gouvernement serait un bailleur de fonds pur et simple.

2° Si l'augmentation des recettes n'est pas possible sans peser trop lourdement sur le contribuable, l'Etat doit obéir à la règle rigoureuse qui impose la réduction des dépenses. « Faillir à cette règle, c'est compromettre le crédit public et en même temps le crédit privé. »

3° Suppression totale et rapprochée des indemnités de

cherté de vie, de chômage, d'assurance, diminution du nombre des fonctionnaires, augmentation du nombre d'heures de travail effectif, réduction au strict minimum de tous les déplacements officiels, de tous les frais de service trop onéreux pour l'Etat.

4° Respect de la règle de l'unité budgétaire. Dans le projet de budget de 1922, M. Neyens, dans un but de clarté et de justice, avait proposé tout comme en France, la division du budget des recettes et des dépenses en deux sections : section ordinaire et section extraordinaire ; la première serait balancée par les recettes à provenir de l'impôt, et servirait à faire face aux dépenses courantes ; la seconde serait au contraire alimentée par l'emprunt et supportée en grande partie par les générations futures.

Le Conseil d'Etat estime que cette innovation est pleine de périls, que la multiplicité des budgets est une source d'erreurs pouvant donner une fausse image de la situation véritable. Les budgets extraordinaires ont trouvé dans la guerre leur entière justification, mais l'expérience les condamne.

*
* *

En dehors des motifs de technique fiscale que le Conseil d'Etat préconise dans le but d'éviter l'aggravation pour l'avenir des taux d'imposition, il en est d'autres, d'ordre économique, qui apportent un sérieux appoint à cette conception si judicieuse.

Alors que 10 des départements les plus riches de la France ont été entièrement ravagés par la guerre, le Grand Duché est resté intact et ses bassins miniers donnent un rendement exceptionnellement élevé ; l'affluence des capitaux vers ses placements se justifie par le fait que l'industrie luxembourgeoise a toujours occupé des milliers de bras dans les cantons miniers de Esch, Rumelange, Dudelange ; à brève échéance cette industrie connaîtra l'essor d'avant-guerre ; les intérêts allemands dans les sociétés industrielles de Stenfort, Gelsenkirchen et Deutsch-Luxembourg ont laissé la place prépondérante aux capitaux français. En dehors de la conclusion de l'union économique avec la Belgique, le Grand Duché a passé d'importants marchés lui assurant des débouchés ou des fournitures pour sa production industrielle : c'est ainsi que l'excédent de coke produit par la Belgique trouve tant en Lorraine que dans le Grand Duché un écoulement assuré.

*
* *

Reste enfin, une dernière question dont l'influence n'a pas été des moindres dans les difficultés passées et actuelles du Grand Duché : nous voulons parler de l'absence d'une monnaie nationale.

Dès l'accession du Grand Duché au Zollverein le florin hollandais et le franc français avaient cédé le pas au thaler prussien ; cette dernière monnaie avait cours légal,

mais c'était une monnaie étrangère ; l'unité monétaire luxembourgeoise constituée par un poids fixe de métal fin n'avait jamais vu le jour. Les seules monnaies réelles étaient représentées par des pièces divisionnaires de cuivre, de nickel et de zinc frappées en vertu des lois du 30 novembre 1852 et 20 décembre 1900. Une loi du 1^{er} août 1913 avait bien autorisé le gouvernement à émettre des pièces divisionnaires d'argent, mais à cause de la guerre elles ne furent point frappées.

Pendant la guerre, c'est donc avec une monnaie dépréciée, la monnaie allemande, que le Grand Duché a dû effectuer tous ses achats à l'extérieur, particulièrement ses achats de blé en Amérique et payés en dollars. Ces transactions, en fait, très onéreuses, étaient solidaires des succès ou des revers de l'armée allemande et la défaite de cette dernière a pesé lourdement sur les finances luxembourgeoises.

Ainsi donc l'absence d'une monnaie nationale constitue un grave danger pour l'avenir d'un pays. L'avance de 175 millions consentie dernièrement par la Banque Nationale de Belgique n'est qu'un expédient temporaire dont la pratique doit disparaître ; continuer à être le tributaire d'un état voisin, si ami soit-il, c'est faire le sacrifice d'une partie des droits de la souveraineté, c'est surtout se réserver de sérieux déboires pour l'avenir.

*
* *

Il est hors de doute que la situation présente du Grand Duché mérite de retenir l'attention de ses dirigeants ; les répercussions de la guerre, sous toutes les formes, ont profondément altéré sa vitalité. C'est sur ses propres ressources qu'il lui faut compter : pas de colonies, pas de marine et alors que d'autres pays aux vastes territoires, peuvent se suffire à eux-mêmes, que ces mêmes pays, du fait de la variété des cultures et des industries, peuvent faire face et atténuer les risques et les récoltes déficitaires, le Grand Duché à cause de sa superficie réduite est dans une situation nettement défavorable ; la majeure partie des denrées de première nécessité, il doit les demander à de coûteuses importations.

Injustement la guerre a imposé au Luxembourg de sérieux sacrifices ; sa dette consolidée s'est augmentée de 191 millions pendant la guerre et sa dette flottante de 65 millions soit une augmentation totale de 256 millions pour un pays dont la superficie et la population égalent à peine celles d'un département français. Toutes proportions gardées la charge est lourde, surtout pour un état neutre. Qu'aurions-nous pensé en France, si notre dette publique, à la suite d'une guerre à laquelle nous n'aurions pris aucune part, s'était trouvée augmentée de plus de 21 milliards ?

La blessure n'est point mortelle. M. Neyens dira qu'en tenant compte des richesses naturelles du pays, de la

prospérité de sa grande industrie et de son agriculture, la situation financière du Luxembourg, quoique fort obérée par la guerre, n'est pas de nature à faire désespérer ses hommes d'Etat.

Cette opinion est également la nôtre.

Vu : *Le Doyen*, 89

F. LARNAUDE.

Le Président : HITIER.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX. — *Traité de législation financière.*

NEYENS. — *La situation financière et monétaire dans le Grand Duché.*

— *Les impôts dans le Grand Duché.*

WANSBACH. — *Le Luxembourg neutre.*

RUPPERT. — *L'administration des contributions directes et du cadastre dans le Grand Duché.*

Publications officielles : *Monnaie de compte et monnaie de paiement; Le projet de loi pour l'exercice 1922; Le Mémorial luxembourgeois.*

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	5
CHAPITRE I. — Formation historique du Grand Duché de Luxembourg. — La neutralité perpétuelle et le traité de garantie de 1867 ; ses conséquences au point de vue économique, politique et financier.....	13
CHAPITRE II. — Situation du Grand Duché avant-guerre. — Solidarité des points de vue économique et financier. — Procédure du vote des lois. — Un point de comparaison : le budget de 1913. — Classification des impôts et principes généraux de la législation fiscale en vigueur ; résultats obtenus. — Part respective demandée à l'impôt direct et à l'impôt indirect dans les budgets d'avant-guerre. — La réforme fiscale et la loi du 8 juillet 1913....	27
CHAPITRE III. — Les budgets de guerre. — Les dépenses imposées. — La question moné-	

taire et la crise des changes. — Fortune et dette publiques comparées de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg et de l'Angleterre. — L'impôt sur les bénéfices de guerre ; loi du 27 août 1917 : son application aux bénéfices agricoles et son échec	49
CHAPITRE IV. — L'effort fiscal d'après-guerre. —	
Marche ascendante des dépenses. — L'emprunt chez les belligérants et chez les neutres. — L'imposition de la rente dans le Luxembourg et la question des monopoles. — Les impôts proprement dits (après la refonte fiscale) et leur étude détaillée.....	69
CHAPITRE V. — Les projets d'avenir : 1°) l'impôt sur le capital ; son échec en Allemagne et en Italie ; 2°) l'impôt sur le chiffre d'affaires ; amélioration de la loi française du 25 juin 1920 de laquelle s'inspire le projet Grand Ducal pour imposer les transactions commerciales. — Critique du projet en préparation.....	
	135
<i>Conclusion</i>	153
<i>Bibliographie</i>	163

